

EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

No. 30, April 2003

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter Mr. F. Korthals Altes

Leden Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen
Dhr. A.L. ter Beek
Mw. prof. dr. C.E. von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn
Prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh
Mw. dr. O.B.R.C. van Cranenburgh
Mw. drs. A.C. van Es
Prof. mr. C. Flinterman
Prof. dr. E.J. de Kadt
Dr. B. Knapen
Mw. mr. E.M.A. Schmitz

Secretaris Mr. P.J.A.M. Peters

Postbus 20061
2500 EB Den Haag

telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
E-mail AIV@minbuza.nl
Internet www.AIV-Advies.nl

Leden subcommissie Ontwikkelingssamenwerking en Mensenrechten

Voorzitterschap	Prof. mr. C. Flinterman Prof. mr. N.J. Schrijver
Leden	Prof. dr. P.R. Baehr Mw. prof. dr. C.E. von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn Prof. mr. Th.C. van Boven Mw. dr. O.B.R.C. van Cranenburgh Drs. T. Etty Prof. dr. mr. B. de Gaay Fortman Mw. mr. C. Hak Mw. prof. dr. A. Niehof
Corresponderende leden	Mw. dr. M.C. Castermans-Holleman Prof. dr. E.J. de Kadt
Secretaris	Drs. T.D.J. Oostenbrink

Inhoudsopgave

I	Inleiding	5
II	Ontwikkelingen sinds 1987 en het Nederlands beleid	7
	II.1 Ontwikkelingen	7
	II.2 Rol van en ontwikkelingen in het Nederlandse ontwikkelingsamenwerkingsbeleid	11
III	Mensenrechten en ontwikkelingssamenwerking: punten van debat	14
	III.1 Ondeelbaarheid en universaliteit	14
	III.2 Proliferatie	16
	III.3 Toegang tot het recht	17
	III.4 Recht op ontwikkeling	19
IV	De 'rights-based approach' nader bekeken	22
	IV.1 Het VN-systeem	22
	<i>IV.1.1 Bureau Hoge Commissaris voor de Rechten van de mens</i>	<i>22</i>
	<i>IV.1.2 UNDP: Het UNDP Human Development Report</i>	<i>23</i>
	<i>IV.1.3 Unicef</i>	<i>25</i>
	<i>IV.1.4 De Internationale Arbeidsorganisatie</i>	<i>26</i>
	<i>IV.1.5 De Wereldbank en het Internationale Monetaire Fonds</i>	<i>26</i>
	IV.2 Europese Unie	28
	IV.3 De ervaringen van Duitsland	30
	IV.4 De ervaringen van het Verenigd Koninkrijk	32
	IV.5 De ervaringen van Zweden	33
	<i>Voorlopige conclusie</i>	<i>35</i>
V	Uitgangspunten en conclusies	36
	V.1 Uitgangspunten	36
	<i>V.1.1 Armen als prioriteit</i>	<i>36</i>
	<i>V.1.2 Rol maatschappelijke actoren</i>	<i>37</i>
	<i>V.1.3 Naleving van mensenrechtenverdragen</i>	<i>39</i>
	<i>V.1.4 Mensenrechten: positieve en negatieve benadering</i>	<i>40</i>
	<i>V.1.5 Rol internationale (financiële) organisaties en de EU</i>	<i>42</i>
	<i>V.1.6 Coherentie</i>	<i>42</i>
	<i>V.1.7 Betere mensenrechtenantenne eigen apparaat</i>	<i>43</i>
	<i>Conclusies</i>	<i>43</i>
	Bijlage I	Adviesaanvraag
	Bijlage II	Lijst van gebruikte afkortingen

I Inleiding

Op 5 april 2002 hebben de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) verzocht om een advies over de praktische toepassing van de mensenrechtenbenadering in de ontwikkelingssamenwerking (zie bijlage I). In de adviesaanvraag worden allereerst de belangrijkste recente ontwikkelingen geschetst. Vervolgens wordt een aantal meer algemene vragen gesteld over de plaats en betekenis van de rechten van de mens in het ontwikkelingsdebat en de ontwikkelingssamenwerking. Daarbij is het uitgangspunt dat het wenselijk zou zijn om over concrete strategieën en maatregelen te beschikken, die in de ontwikkelingssamenwerkingspraktijk kunnen worden gehanteerd en die de samenhang tussen ontwikkelingssamenwerking en het beleid op het terrein van de rechten van de mens kunnen versterken. De mensenrechtenbenadering in de ontwikkelingssamenwerking zou daartoe een middel kunnen zijn. In de adviesaanvraag wordt de AIV gevraagd in te gaan op de volgende aspecten:

- de wijze waarop de mensenrechtenbenadering (*human rights based approach to development*) kan worden gehanteerd in de praktijk van ontwikkelingssamenwerking in het algemeen en in de sectorale benadering in het bijzonder;
- mogelijke dilemma's voortvloeiend uit overgevoeligheid aan de kant van sommige landen op het gebied van mensenrechten (denk bijvoorbeeld aan rechten van vrouwen gerelateerd aan reproductieve gezondheid) en manieren om daarmee om te gaan;
- de wijze waarop de mensenrechtenbenadering kan worden bevorderd in Gespecialiseerde Organisaties en VN-fondsen;
- de relatie tussen het PRSP-concept (*Poverty Reduction Strategy Papers*) van IMF/Wereldbank en de mensenrechtenbenadering, in het bijzonder de wijze waarop het PRSP-concept kan bijdragen aan de mensenrechtenbenadering;
- de wijze waarop het recht op ontwikkeling in concreto bevorderd kan worden. In dit verband kan ook worden gewezen op de werkzaamheden van de onafhankelijk expert van de VN voor het recht op ontwikkeling, professor Arjun Sengupta.

Om een duidelijk inzicht te verkrijgen in de vraag op welke wijze een aantal andere Europese landen de mensenrechtenbenadering in ontwikkelingssamenwerking heeft vormgegeven, heeft de AIV een achtergrondstudie laten verrichten. De resultaten van deze studie, die door het bureau Organisatie, Evaluatie en Advies (OrEA) is uitgevoerd, zijn grotendeels verwerkt in hoofdstuk III van dit advies. De AIV is mr. H. Smulders, de opsteller van deze achtergrondstudie, erkentelijk voor zijn rapport. Ter voorbereiding van het advies heeft de AIV verder kennisgenomen van vele rapporten en documenten die in het kader van de mensenrechtenbenadering in de ontwikkelingssamenwerking zijn verschenen. Daarnaast heeft de daartoe ingestelde subcommissie een aantal gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en andere deskundigen. In het bijzonder betreft het mw. M. Meijer (HOM), mw. M. Brouwer (NOVIB) en prof. A. Sengupta (Onafhankelijk Deskundige van de VN inzake het recht op ontwikkeling). Tijdens het adviestraject heeft de AIV/COM ook een beroep kunnen doen op de kennis van mw. dr. C.J.M. Arts (ISS) over het Europese ontwikkelingsbeleid en de kennis en ervaring van ambtelijke contactpersonen. Meer in het bijzonder betrof het mw. mr. drs. K.S. Adhin (DMV/MR), mr. H. Docter (DMV/MR) en drs. H.W. van der Veen (DMV/VG). De AIV is de geraadpleegde personen en instanties erkentelijk voor hun inbreng.

In het onderhavige advies wordt in de eerste plaats aandacht geschonken aan een aantal belangrijke ontwikkelingen op het terrein van de rechten van de mens en de ontwikkelingssamenwerking sinds het verschijnen van het advies van de Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid in 1987 (hoofdstuk II) en aan ontwikkelingen binnen het Nederlandse beleid. Vervolgens wordt ingegaan op een aantal conceptuele aspecten van de problematiek. Daarbij wordt met name gekeken naar de plaats en betekenis van de rechten van de mens in het ontwikkelingsdebat en in de ontwikkelingssamenwerking en de wijze waarop de problematiek van armoedebestrijding duidelijk kan maken hoe de ondeelbaarheid van en toegang tot de mensenrechten in de praktijk uitwerkt (Hoofdstuk III). In hoofdstuk IV wordt meer specifiek gekeken naar de praktijk van de mensenrechtenbenadering in de ontwikkelingssamenwerking en wordt bezien welke argumenten worden gehanteerd bij deze benaderingswijze. Tevens wordt bekeken welke problemen worden ervaren. In het daaropvolgende hoofdstuk V wordt hierop nader ingegaan en wordt aandacht geschonken aan belangrijke uitgangspunten bij de vormgeving van een mensenrechtenbeleid in de ontwikkelingssamenwerking. Het advies wordt afgesloten met een aantal conclusies.

De AIV heeft bij dit advies als uitgangspunt genomen dat het bestaan van wijdverbreide extreme armoede het onmogelijk maakt voor betrokkenen hun mensenrechten effectief te realiseren. Dit uit zich in gebrek aan medezeggenschap, onvoldoende of ontbrekende primaire gezondheidszorg en onderwijs en toegang tot huisvesting, (schoon) water en voedsel. De internationale gemeenschap dient dan ook hoge prioriteit te blijven geven aan de verlichting en uiteindelijke uitbanning van de armoede.

In de adviesaanvraag wordt een vraag gesteld over de relatie tussen het Pro-Poor Growth-concept van IMF/Wereldbank en de mensenrechtenbenadering en de wijze waarop dit concept kan bijdragen aan de mensenrechtenbenadering. De AIV heeft in januari 2003 een advies over deze problematiek in Sub-Sahara Afrika afgerond. De AIV heeft ervoor gekozen de vraag over dit onderwerp niet in dit advies te behandelen, maar daaraan in het andere advies aandacht te besteden.¹ Vanzelfsprekend is gestreefd naar een goede afstemming tussen beide adviezen.

Dit advies is voorbereid in een daartoe ingestelde subcommissie, die bestond uit leden van de Commissies Mensenrechten (CMR) en Ontwikkelingssamenwerking (COS) van de AIV. De volgende personen namen hieraan deel: Prof. dr. P.R. Baehr (CMR), mw. prof. dr. C.E von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn (CMR), prof. mr. Th.C. van Boven (CMR), mw. dr. O.B.R.C. van Cranenburgh (COS), drs. T. Etty (CMR), prof. mr. C. Flinterman (CMR, voorzitter subcommissie), prof. dr. mr. B. de Gaay Fortman (COS), mw. mr. C. Hak (CMR), mw. prof. dr. A. Niehof (COS) en prof. mr. N.J. Schrijver (COS, voorzitter subcommissie). De leden mw. dr. M.C. Castermans-Holleman (CMR) en prof. dr. E. de Kadt (COS) hebben overwegend als corresponderend lid deelgenomen. Het secretariaat is gevoerd door drs. T.D.J. Oostenbrink (secretaris CMR) en de stagiaires mw. B. Frequin, mw. S. Bonjour en mw. C. van der Sanden.

Het advies is door de AIV vastgesteld op 4 april 2003.

1 Zie AIV, 'Pro-Poor Growth in de bilaterale partnerlanden in Sub-Sahara Afrika, een analyse van strategieën tegen armoede', advies nr. 29, Den Haag, 2003.

II Ontwikkelingen sinds 1987 en het Nederlands beleid

In de adviesaanvraag wordt verwezen naar het advies van de, inmiddels opgeheven, Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid (ACM) over ontwikkelingssamenwerking en mensenrechten dat in 1987 is uitgebracht.² In dat advies heeft de ACM, uitgaande van een directe samenhang tussen de bevordering van de rechten van de mens en ontwikkelingssamenwerking, een aantal aanbevelingen geformuleerd, die erop waren gericht de samenhang tussen beide terreinen te vergroten. In de reactie van de regering op het advies werd geconstateerd dat de regering en de ACM het eens waren over de belangrijkste uitgangspunten. Op andere punten nam de regering evenwel enige afstand van het advies. Het betrof met name de aanbevelingen die waren gericht op een vergroting van de toetsbaarheid en consistentie van het beleid en over het verbeteren van de afstemming van mensenrechten- en ontwikkelingssamenwerkingsactiviteiten binnen multilaterale fora.

Deze verschillen van mening laten overigens onverlet dat het onderwerp mensenrechten reeds lange tijd een rol heeft gespeeld in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Dit werd met name op twee manieren zichtbaar: ten eerste expliciet in de vorm van een voorwaarde voor steunverlening (met name op het terrein van de burger- en politieke rechten). Deze vorm van conditionaliteit werd echter niet altijd op eenduidige wijze toegepast.³ Ten tweede en meestal impliciet, door de doelstelling van armoedebestrijding in het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking, eerst als één van de twee sporen van beleid, later onder minister J. Pronk, als centrale doelstelling van beleid.

Teneinde dit advies in een context te plaatsten, wordt in dit hoofdstuk een beeld geschetst van de belangrijkste ontwikkelingen die zich sinds 1987 hebben voorgedaan in de relatie tussen het terrein van de rechten van de mens en dat van de (Nederlandse) ontwikkelingssamenwerking. Deze schets is mede van belang omdat zonder de beschreven ontwikkelingen niet het klimaat had kunnen ontstaan dat heeft geleid tot de nadere conceptuele en praktische uitwerking van een mensenrechtenbenadering in de ontwikkelingssamenwerking door (organen van) internationale organisaties als UNDP, Unicef, IAO, Wereldbank, IMF, de EU en een aantal belangrijke donorlanden (zie hiervoor verder hoofdstuk IV).

II.1 Ontwikkelingen

Invloedrijke gebeurtenissen in deze periode vormen onder andere het einde van de Koude Oorlog en de val van de Berlijnse Muur. Deze gebeurtenissen hebben geleid tot een toenemende interdependentie van en interactie tussen samenlevingen en tot de

2 Zie Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid (ACM): 'Ontwikkelingssamenwerking en de Rechten van de Mens', advies nr. 5, Den Haag, 1987. Voor een uitgebreide bespreking van dit advies: N.J. Schrijver, 'Mensenrechtenbeleid en ontwikkelingssamenwerking: een gecompliceerde relatie', *Internationale Spectator*, september 1988, jrg 42-9, pp. 565-572.

3 Zie bijvoorbeeld ACM, 'Hulp voor mensenrechten, Suriname en de rechten van de mens', advies nr. 2, Den Haag, 1984 en P.R. Baehr, mw. M.C. Castermans-Holleman en F. Grünfeld, 'Human Rights in the Foreign Policy of the Netherlands', Intersentia publishers, Antwerp/Oxford/New York, 2002.

opkomst van andere visies over mensenrechten.⁴ De discussies werden tot het midden van de jaren tachtig in sterke mate beheerst door de tegenstellingen tussen Oost en West, die een belangrijke invloed hadden op de ontwikkelingen binnen het mensenrechtensysteem van de Verenigde Naties (VN). De mondiale bescherming tegen schendingen stond weliswaar centraal, maar het debat werd in sterke mate bepaald door de grote prioriteit die door 'West' en 'Oost' werd gegeven aan respectievelijk de categorie van burger- en politieke rechten en de categorie van economische, sociale en culturele rechten.⁵ De democratische doorbraak in veel landen in Oost-Europa na 1989 heeft, vooral op het terrein van burger- en politieke rechten, geleid tot grote veranderingen. Ook in een aantal landen in Latijns-Amerika en Azië vonden (beginnende) processen van democratisering plaats. Dit waren op zichzelf positieve tekenen; wel dient daarbij steeds de vraag te worden gesteld in hoeverre deze doorbraak in alle gevallen ook in werkelijkheid tot verbeteringen heeft geleid.⁶ Bovendien werd in de jaren negentig het dekolonisatieproces, met bijvoorbeeld de onafhankelijkheid van Namibië en uiteindelijk Oost-Timor, voltooid en werd de apartheid in Zuid-Afrika afgeschaft. Deze ontwikkelingen vormden de opmaat tot een verdere versterking en inbedding van de rechten van de mens op alle beleidsterreinen, inclusief ontwikkelingssamenwerking.

Bovengenoemde veranderingen hadden een grote invloed op het internationale debat over de rechten van de mens. De ideologisch getinte discussie over de hiërarchie van categorieën van rechten van de mens raakte overvleugeld door een debat over cultureel waardenrelativisme. Dit debat was onder meer gericht op de relatie tussen democratie en politieke participatierechten enerzijds en (economische en sociale) ontwikkeling anderzijds. Daarnaast spitst het zich ook toe op culturele en religieuze tegenstellingen. Verder heeft de mondialisering van de samenleving een belangrijke rol gespeeld en met zich meegebracht dat traditionele staatsvormen en besluitvormingsprocessen, en dus ook de machtsverhoudingen tussen overheden en burgers, niet langer een vast kader vormen. De rol van niet-statelijke actoren, waaronder transnationale ondernemingen en Niet-Gouvernementele Organisaties (NGO's), is toegenomen. In hoofdstuk III zal nader worden ingegaan op een aantal van deze aspecten.

Een belangrijk ijkpunt voor de veranderingen in het internationale debat over de rechten van de mens kan worden gevonden in de uitkomsten van de Tweede Wereldconferentie Mensenrechten (Wenen, 1993). Tijdens de Eerste Wereldconferentie Mensenrechten (Teheran, 1968) werd een impliciet verband gelegd tussen de rechten van de mens en het armoedevraagstuk.⁷ In de Verklaring en het Actieprogramma van Wenen is dit

4 In sommige gevallen wordt gesproken over 'de opkomst van een nieuwe ideologie', namelijk een ideologie die uitgaat van de idee dat een markteconomie automatisch leidt tot democratie en dus tot respect voor de rechten van de mens. Zie onder meer Francis Fukuyama, 'The End of History and the Last Man', New York, Avon Books, 1992. Zie echter ook Samuel P. Huntington, 'The Clash of Civilisations', Foreign Affairs, vol. 72, no. 3, zomer 1993, pp. 22-49.

5 Zie onder meer: ACM, 'De rol van de Sub-Commissie ter Voorkoming van Discriminatie en Bescherming van Minderheden', advies nr. 20, Den Haag, februari 1996 en 'VN Toezicht op Mensenrechten', advies nr. 22, Den Haag, oktober 1996.

6 In politicologische literatuur wordt in dit verband vaak gesproken over 'niet-liberale democratieën'. In deze democratieën hebben de veranderingen weinig verbetering gebracht op het terrein van de ESC-rechten van de mens en soms hebben economische programma's zelfs tot verslechtering geleid.

7 Zie Proclamatie van Teheran, 13 mei 1968, art. 12 tot 19.

verband verder geëxpliciteerd en is de meest recente stand van het internationale gedachtegoed over de rechten van de mens verwoord.⁸

Inhoudelijk werd in de Verklaring en het Actieprogramma van Wenen onder meer gesteld dat de wereldgemeenschap dient te streven naar de realisering van de UVRM als geheel, waarbij wordt bepaald dat 'alle rechten van de mens universeel, ondeelbaar, onderling afhankelijk en aan elkaar gerelateerd zijn' en dat mensenrechten op een evenwichtige en gelijke wijze, op hetzelfde niveau en met dezelfde nadruk moeten worden behandeld. Hieraan werd toegevoegd dat 'hoewel het belang van nationale en regionale bijzonderheden en de verschillende historische, culturele en godsdienstige achtergronden in gedachten moeten worden gehouden, staten de plicht hebben, ongeacht hun politieke, economische en culturele systeem, alle rechten van de mens en fundamentele vrijheden te bevorderen en te beschermen'.⁹ De vraag was dus niet zozeer of de rechten van de mens universeel aanvaard worden, maar of staten, rekening houdend met de eigen cultuur en de omstandigheden waarin elke staat verkeert, ruimte hebben de rechten van de mens op nationaal niveau op eigen wijze te interpreteren en toe te passen. Ook werd, in beginsel 8, gesteld dat 'democratie, ontwikkeling en respect voor mensenrechten en fundamentele vrijheden onderling afhankelijk zijn en elkaar versterken. Democratie is gebaseerd op de vrijelijk geuite wil van de bevolking om de eigen politieke, economische, sociale en culturele systemen te bepalen en op hun volledige participatie in alle aspecten van het leven. De internationale gemeenschap dient het versterken en bevorderen van democratie, ontwikkeling en respect voor mensenrechten en fundamentele vrijheden in de gehele wereld te steunen'. In beginsel 10 wordt gesteld dat 'de Wereldconferentie Mensenrechten opnieuw het recht op ontwikkeling, als vastgelegd in de Verklaring over het Recht op Ontwikkeling (1986), als een universeel en onvervreemdbaar recht en een integraal onderdeel van de fundamentele mensenrechten bevestigt'. De Wereldconferentie stelt voorts dat extreme armoede en sociale uitsluiting een schending van menselijke waardigheid vormen. Het is, zo stelt beginsel 25, 'van essentieel belang voor staten om de participatie van de armste mensen in het besluitvormingsproces door de gemeenschap waarin zij leven aan te moedigen'.

Een aantal belangrijke internationale bijeenkomsten heeft in de jaren negentig verder bijgedragen aan de versterking van de directe relatie tussen de rechten van de mens en ontwikkeling. In dat verband kan onder meer worden gewezen op VN-wereldconferenties als de Rio-conferentie inzake milieu en ontwikkeling (1992), de Internationale Conferentie inzake Bevolking en Ontwikkeling (Caïro, 1994), de Sociale Top (Kopenhagen, 1995), de Vierde Wereldvrouwenconferentie (Peking, 1995), de Wereldconferentie over huisvesting Habitat (Istanbul, 1996) en de Wereldtop inzake Duurzame Ontwikkeling (Johannesburg, 2002). In de Slotverklaringen van deze conferenties wordt een nadere uitwerking van de betekenis van de rechten van de mens voor het desbetreffende beleidsgebied gegeven en zijn verplichtingen aangegaan en toezeggingen gedaan, die kunnen bijdragen aan de geloofwaardigheid van het mensenrechtenbeleid en de handhaving van de legitimiteit van de mensenrechtengedachte, met name bij burgers uit ont-

8 Zie onder meer inaugurele rede van prof. mr. C. Flinterman, getiteld 'Soevereiniteit versus humaniteit', op 19 januari 2000 bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar rechten van de mens aan de Universiteit Utrecht.

9 Zie Declaratie en Slotverklaring van de Wereldconferentie inzake de Rechten van de Mens, Wenen, UN Doc. A/CONF/157/24 (1993), para. 5 Verklaring.

wikkelingslanden. Zo is de positie van vrouwen door deze VN-conferenties pregnant onder de aandacht gebracht en is aangetoond dat vrouwen minder economische kansen, macht en politieke invloed en minder toegang tot hulpbronnen hebben dan mannen, ondanks het gegeven dat deelname van vrouwen aan sociaal-economische en politieke ontwikkeling van essentieel belang is voor de economische ontwikkeling en welzijn van een land. Zo werd voorts in het kader van de Sociale Top overeenstemming bereikt over de afspraak dat zowel donoren als hulpontvangende landen 20% van het ontwikkelingsbudget zouden besteden aan de sociale sectoren en is bijvoorbeeld in het 'Plan of Implementation' van de Conferentie in Johannesburg overeengekomen dat goed bestuur essentieel is voor duurzame ontwikkeling. Een krachtig economisch beleid en solide democratische instituties die een antwoord bieden aan de behoeften van de bevolking, zijn volgens dit Plan noodzakelijk voor duurzame economische groei, het uitroeien van armoede en het creëren van werkgelegenheid. 'Vrijheid, vrede en veiligheid, binnenlandse stabiliteit, respect voor mensenrechten, met inbegrip van het recht op ontwikkeling, de rechtsstaat, gendergelijkheid, marktgericht beleid en een algemeen engagement voor rechtvaardige en democratische samenlevingen zijn essentieel en versterken elkaar wederzijds', zo stelt het Plan van Johannesburg.¹⁰

In de jaren negentig is voorts nadrukkelijk aandacht gekomen voor de nauwe samenhang tussen het handhaven van (internationale) vrede en veiligheid en het respecteren van de rechten van de mens. Zo bracht de Secretaris-Generaal van de VN (SGVN) op 17 juni 1992 de 'Agenda for Peace' uit.¹¹ In dit rapport over preventieve diplomatie, vredesinitiatieven, vredesafdwinging en naoorlogse vredesopbouw werd expliciet ingegaan op het grote belang van mensenrechten voor het bereiken van een stabiele wereld. Deze problematiek is prominent gaan figureren op de agenda van de Veiligheidsraad van de VN en heeft een aantal malen geleid tot besluitvorming over VN-operaties op basis van Hoofdstuk VII van het Handvest; de conflicten en vele slachtoffers in de jaren negentig in bijvoorbeeld Rwanda, voormalig Joegoslavië, Kosovo en Tsjetsjenië bewijzen eens te meer hoe essentieel deze aandacht is.¹² Een ander rapport van de SGVN, met als titel 'An Agenda for Development', heeft een verdere impuls gegeven aan de aandacht van het totaal van de VN voor alle categorieën mensenrechten.¹³ Het bovenstaande beeld kan verder worden aangevuld door te wijzen op belangrijke initiatieven als de benoeming van speciale VN-rapporteurs en -experts inzake geweld tegen vrouwen, het recht op huisvesting en het recht op ontwikkeling door de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens, het Facultatieve Protocol bij het Verdrag inzake het uitbannen van discriminatie jegens vrouwen (CEDAW) en de instelling van ad hoc internationale straftribunalen voor voormalig Joegoslavië en Rwanda en recentelijk het permanente Internationale Strafhof. Tevens vonden in diverse nationale rechtsordes via onder

10 Zie: 'Report of the World Summit on Sustainable Development and Plan of Implementation', UN Doc. A/CONF.199/20, Johannesburg, South Africa, 4 September 2002, para 120 bis. Zie ook para's. 4, 5, 97 en doelstellingen 121 en 152.

11 Zie UN Doc. A/47/277- S/24111 van 17 juni 1992.

12 Zie hiervoor ook: AIV en Commissie voor Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken: 'Humanitaire interventie', advies nr. 13, Den Haag, april 2000 en de besluitvorming op grond van Hoofdstuk VII Handvest over de actie ter bevordering van de rechten van de mens van de VN-Veiligheidsraad inzake Haïti (resolutie S//Res/940 van 31 juli 1994).

13 Zie UN Doc. A/48/935 van 6 mei 1994.

meer Waarheids- en Verzoeningscommissies (onder meer in Zuid-Afrika, Nigeria en Chili) of rechterlijke strafprocedures (in bijvoorbeeld Sierra Leone en Oost-Timor) pogen plaats tot afrekening met mensenrechtenschendingen uit het verleden.

II.2 Rol van en ontwikkelingen in het Nederlandse ontwikkelings-samenwerkingsbeleid

Nederland was bij bovengenoemde ontwikkelingen nauw betrokken. De reeds in de jaren tachtig toegenomen aandacht voor bijvoorbeeld de rechten van de vrouw, de bescherming van het milieu en de aandacht voor democratisering speelden een grote rol in het denken en handelen in de uitvoeringspraktijk van Nederland en in internationale fora.¹⁴ Het Nederlandse beleid inzake ontwikkelingssamenwerking werd begin jaren negentig neergelegd in een tweetal nota's. In een nota van 1990 wordt bestrijding van structurele armoede als hoofddoelstelling van beleid bevestigd. Bevordering van de rechten van de mens was niet alleen voorwaarde, maar ook doelstelling van programma's.¹⁵ Deze nota, *Een Wereld van Verschil*, kreeg op beleidsniveau een vervolg in de nota *Een Wereld in Geschiedenis* van 1993. In deze laatste nota wordt grote nadruk gelegd op het belang van het bewerkstelligen en handhaven van vrede; als directe beleidsconsequenties worden genoemd het grote belang van het verstrekken van noodhulp, steun in het kader van goed bestuur aan politie en justitie, aan democratisering (verkiezingen) en aan mensenrechtenorganisaties (de zogenaamde 'positieve koppeling'). Behalve in de bilaterale (officiële) samenwerking, was via de Medefinancieringsorganisaties (MFO's) lange tijd, en zeker vanaf de eerste officiële subsidie-regeling ('kaderovereenkomst van 1980'), een centrale plaats toegekend aan zowel de burger- en politieke als de economische, sociale en culturele mensenrechten als doelstelling van beleid en dus als doelstelling van door NGO's uit te voeren programma's.

Als gevolg van beleidswijzigingen aan het einde van de jaren negentig (Kabinet-Kok II) is het aantal landen waarmee Nederland een intensieve ontwikkelingsrelatie onderhoudt, beperkt van ongeveer 50 tot 19 (+3) landen. In die kabinetsperiode begint het streven naar versterking van donorcoördinatie en naar een vergroting van het multilaterale financieringskanaal. Tevens wordt een nog grotere nadruk gelegd op goed bestuur en goed beleid. In de notitie mensenrechten 2001 wordt onder meer opgemerkt dat het beleid op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking zich vooral richt op de wereldwijde naleving van mensenrechtennormen en op de versterking van de capaciteit van staten en van internationale toezichtmechanismen om de bescherming van de rechten van de mens te bevorderen.¹⁶ Daarbij wordt expliciet aandacht gevraagd voor de sterke samenhang tussen enerzijds mensenrechten en conflicten en anderzijds mensenrechten en ontwikkeling. Voorts wordt aangegeven dat wordt gezocht naar een betere conceptuele en operationele aansluiting tussen het mensenrechtenbeleid en ontwikkelingssamenwerking, met als doel op beide terreinen de beleidsdoelstellingen

14 De vele mensenrechtenrelevante activiteiten en projecten, zoals in Chili en Zuid-Afrika, zijn hiervan slechts voorbeelden. Zie echter ook AIV: 'Geweld tegen vrouwen, enkele rechtsontwikkelingen.', advies nr. 18, Den Haag, februari 2001 en 'Integratie van gendergelijkheid, een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit', advies nr. 25, Den Haag, januari 2002.

15 Zie beleidsnota's: 'Een Wereld van Verschil, nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking' (1990) en 'Een Wereld in Geschiedenis. De grenzen van de ontwikkelingssamenwerking verkend' (1993).

16 Zie notitie mensenrechten 2001, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag, 2001.

effectief en coherent na te streven.

Het bevorderen en beschermen van de menselijke waardigheid is de gemeenschappelijke noemer van zowel mensenrechtenbeleid als van het beleid inzake ontwikkelings-samenwerking.¹⁷ Er dient een omgeving te worden gecreëerd waarin armen een stem hebben en waarin aan hen bescherming kan worden gegeven. Armoede wordt niet alleen gezien als een gebrek aan inkomen en een slechte of niet-bestaande toegang tot basisvoorzieningen, maar ook als een gebrek aan kennis, informatie en macht. In de in 2001 uitgebrachte notitie over armoedebestrijding wordt verwoord dat armoede niet alleen een gebrek aan voedsel of aan andere materiële zaken betreft. 'Economische, politieke, sociale en psychologische factoren zijn van invloed. Het gaat ook om toegang tot en controle over (menselijke, natuurlijke, fysieke, financiële en sociale) factoren, die het leven leefbaar maken en die kunnen worden gezien als een soort basisrechten: land, primaire gezondheidszorg en onderwijs, een schoon milieu, natuurlijke hulpbronnen als water, vrede, een betrouwbare overheid en afwezigheid van discriminatie naar bijvoorbeeld afkomst, geloof of geslacht'. In het recente advies inzake Pro-Poor Growth geeft de AIV de vijf dimensies van armoede weer, die in internationale fora veelal worden gehanteerd.¹⁸

Omdat de bescherming en bevordering van mensenrechten primair de verantwoordelijkheid is van nationale staten, hebben zij nadrukkelijk de verplichting zelf inspanningen te verrichten ter realisering van mensenrechten: zij mogen hun inspanningen niet laten afhangen van internationale steun. De internationale mensenrechtenverdragen bieden een kader waarbinnen een overheid kan worden aangesproken op bovengenoemde verplichting ten aanzien van haar burgers.

Het beleid ten aanzien van goed bestuur heeft zich de laatste jaren vooral gericht op verbetering van de integratie van de rechten van de mens in de Nederlandse ontwikkelingsprogramma's. De bereidheid van regeringen te werken aan goed bestuur en recht, inclusief de eerbiediging van de mensenrechten, geldt in een mensenrechtenbenadering als grondslag voor een ontwikkelingsrelatie. Aan een aantal landen wordt, op vraag toegespitste, steun geboden op dit terrein. Het beleid richt zich vooral op democratisering, decentralisatie, corruptiebestrijding en openbare financiën.¹⁹ Daarnaast krijgen handhaving en versterking van de rechtsstaat veel aandacht, bijvoorbeeld door ondersteuning van wetgevingsactiviteiten, het faciliteren van opleidingen voor rechters en andere juristen en steun aan juridisch georiënteerde NGO's.²⁰ Nederland heeft voorts

17 Zie onder meer de toespraak van mw. R.V.M. Jones-Bos MA (Mensenrechtenambassadeur) over de 'Human Rights-based Approach to Development', Poelgeest 5-8 november 2001.

18 Zie notitie Armoedebestrijding, Nederlands beleid in kort bestek, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag, december 2001, pp. 8/9. Voor een uitgebreide beschrijving van aspecten van armoede verwijst de AIV ook naar het in voetnoot 1 genoemde advies van de AIV inzake Pro-Poor Growth.

19 Zie voor kritisch commentaar op het beleid inzake goed bestuur onder andere: WRR, 'Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur', Den Haag, 2001. Zie verder ook: Uta Seela, 'Corruptiebestrijding in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid', Internationale Spectator, Jrg. 57, nr. 2, februari 2003, p. 76 e.v. en AIV, 'Commentaar op de notitie mensenrechten 2001', advies nr. 23, Den Haag, september 2001.

20 Zie voor een commentaar op de beleidsvoornemens in dezen: AIV: 'Commentaar op de criteria voor structurele bilaterale hulp', advies nr. 7, Den Haag, november 1998.

een proefproject gestart, om aan de hand van een vijftal thema's te bezien hoe de ontwikkeling is op het terrein van goed bestuur. Deze thema's zijn:

- het functioneren van parlementen;
- de onafhankelijkheid van de rechtspraak;
- de rol van leger en politie;
- de intensiteit van corruptie; en
- de effectiviteit/slagkracht van lokaal bestuur.

Deze thema's hebben, mogelijk met uitzondering van het laatste, een verband met de brede problematiek van de rechten van de mens, maar worden niet altijd vanuit een mensenrechtenperspectief benaderd. Voorts wordt de op zichzelf positieve ontwikkeling van verdere integratie van de rechten van de mens gehinderd door een gebrek aan aansturing en doelgerichtheid. De doorgevoerde decentralisatie van de budgetten voor het Nederlandse (bilaterale) ontwikkelingssamenwerkingsbeleid heeft op lokaal niveau een beter zicht gegeven op activiteiten en resultaten die in de landen plaatsvinden. Tegelijkertijd is er, onder meer door gebrekkige terugkoppeling naar het departement, echter onvoldoende overzicht van de volle breedte van dat deel van de ontwikkelingssamenwerking. Daardoor is het bepalen van algemene beleidsprioriteiten lastig. Naar het oordeel van de AIV is het bepalen van zulke algemene beleidsprioriteiten wel noodzakelijk; in de toekomst zou daarom moeten worden voorzien in een beter terugkoppelingsmechanisme.

Uit bovenstaande beschrijving blijkt dat in de Nederlandse beleidspraktijk, met meer of minder succes, al diverse aanzetten zijn gegeven tot een 'mensenrechtenbenadering van ontwikkeling'. In het volgende hoofdstuk zal nader worden ingegaan op de argumenten die, in het internationale debat dat over deze benadering wordt gevoerd, worden gehanteerd.

III Mensenrechten en ontwikkelingssamenwerking: punten van debat

In dit hoofdstuk zal nader worden ingegaan op relevante aspecten van de discussie over mensenrechten en ontwikkelingssamenwerking. Ook wordt aandacht besteed aan een aantal vragen in de adviesaanvraag. In het bijzonder gaat het om de discussie over de ondeelbaarheid van de rechten van de mens, de (vermeende) proliferatie van normen op het terrein van de rechten van de mens, toegang tot het recht en de problematiek van het recht op ontwikkeling.

III.1 Ondeelbaarheid en universaliteit

De rechten van de mens zijn op verschillende wijzen, direct en indirect, relevant voor armoedebestrijding. Het betreft bijvoorbeeld het recht op leven, voedsel en gezondheid, maar ook de naleving van burger- en politieke rechten, zoals het recht op vrijheid van vereniging en vergadering. Het één (armoedebestrijding) kan niet zonder het ander (mensenrechten).²¹ Voor armoedebestrijding is een stapsgewijze strategie nodig. Dit veronderstelt, zoals ook is vermeld in het onlangs vastgestelde advies inzake Pro-Poor Growth, dat de diverse dimensies van armoede worden onderkend; armoede kan worden gekarakteriseerd als een optelsom van niet-gerealiseerde mensenrechten.²² Zo kan worden bepaald wat de basisvoorwaarden zijn voor een menswaardig bestaan. In een studie over mensenrechten en armoedebestrijdingsstrategieën, die in 2002 is opgesteld voor het Bureau van de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens, wordt gesteld dat een dergelijke bepaling van voorwaarden alleen te verantwoorden is door een proces van sociale consultatie waaraan mensen van alle achtergronden kunnen deelnemen.²³

De rol van de rechten van de mens in het kader van armoedebestrijding is historisch verklaarbaar. In het Handvest van de VN worden de bescherming en bevordering van de rechten van de mens aangeduid als een hoofddoelstelling van de VN en sinds 1945 is gewerkt aan de uitwerking van een stelsel van waarden en normen dat is gericht op het veiligstellen van vrijheid en een menswaardig bestaan voor eenieder, waar ook ter wereld.²⁴ Dat kan alleen worden gerealiseerd als een groot aantal mensenrechten, zowel burger- en politieke rechten als economische, sociale en culturele rechten, wordt gerespecteerd. Lange tijd is in de discussies over en de nadere uitwerking van de normen onderscheid gemaakt tussen deze categorieën rechten. Sinds de Wereldconferentie in 1993 dient evenwel de ondeelbaarheid, de onderlinge afhankelijkheid en de gelijkwaardigheid van beide categorieën rechten van de mens als fundamenteel beginsel van

21 Zie bijvoorbeeld Amartya Sen, 'Development as Freedom', Alfred A. Knopf, New York, 1999.

22 Ibid. voetnoot 1, p. 9.

23 Zie voor andere voorbeelden: P. Hunt, M. Novak and S. Osmani, 'Human Rights and Poverty Reduction Strategies, a discussion paper', Bureau of the HCRM, Genève, 28 February 2002, p. 9-10.

24 Zie hiervoor onder meer: De 'International Bill of Rights', die de UVRM, het BuPo-verdrag en het ESC-verdrag omvat.

het internationale recht inzake de rechten van de mens en is als zodanig ook uitgangspunt van het Nederlandse beleid.²⁵

De discussie over de genoemde tweedeling concentreerde zich met name op de status van economische, sociale en culturele rechten en op de verhouding daarvan tot burger- en politieke rechten. De oorzaken van deze tweedeling werden nauwelijks besproken. De veelal gebruikte redenering was, dat beide categorieën mensenrechten in juridisch opzicht verschillende rechtsgevolgen hebben en niet vergelijkbaar zijn. De AIV heeft zich al eerder uitgesproken over deze problematiek en erop gewezen dat hij deze tweedeling niet onderschrijft. Beide categorieën rechten zijn bronnen van negatieve en positieve juridische verplichtingen van staten. Dit volgt ook uit de statenpraktijk binnen onder meer de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens en de eerder vermelde Wereldconferenties, uit de jurisprudentie zoals van toezichthoudende comités (het Mensenrechtencomité, het ESC-Comité, de Afrikaanse Commissie, het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en het Comité van experts van het Europees Sociaal Handvest) en andere (semi-)juridische instanties. Tevens kan worden gewezen op de wijze waarop bijvoorbeeld de Internationale Arbeidsorganisatie en andere gespecialiseerde organisaties en VN-organen vorm hebben gegeven aan een nadere uitwerking en precisering van economische, sociale en culturele rechten die binnen hun werkterrein vallen. Het is evident dat daarbij niet van uniformiteit kan worden gesproken, omdat elk recht zijn eigen rechtsgevolgen heeft. Een voorbeeld hiervan kan worden gevonden in het 'General Comment' van het Economisch Sociaal Cultureel-comité (ESC-comité) van 1991 inzake het recht op huisvesting. Daarin wordt (terecht) erkend dat de implementatie van een universele mensenrechtennorm niet in alle staten voor alle aspecten van de desbetreffende norm op uniforme wijze behoeft te geschieden. Anders gezegd, bij de implementatie van het recht op huisvesting hebben staten een zekere beleidsruimte. Wel dient te worden gerapporteerd aan het ESC-comité hoe staten van de aan hen gegeven beleidsruimte gebruik hebben gemaakt. Op deze wijze is een bijdrage geleverd aan een verdere precisering van de verschillende aspecten van het recht op huisvesting in verschillende samenlevingen, staten en culturen.²⁶

De AIV is het niet eens met de veel gehoorde opvatting dat, indien rechten als het recht op onderwijs, voedsel en primaire gezondheidszorg en andere rechten in de economische sfeer verzekerd zijn, de eerbiediging en realisering van burger- en politieke rechten als het ware vanzelf zouden volgen. Het gebeurt niet zelden dat landen een toenemende welvaart laten zien, terwijl deze niet vergezeld gaat van een verbetering van de burger- en politieke rechten. Omgekeerd kan de naleving van burger- en politieke rechten een belangrijk middel zijn voor de verwezenlijking van economische, sociale en culturele rechten; immers via de vrijheid van meningsuiting en vereniging en vergadering kunnen burgers en organisaties de naleving van economische, sociale en culturele rechten actief bevorderen. Bovendien kan zo het oneigenlijk gebruik van een beroep op culturele diversiteit om schendingen van de rechten van vrouwen of inheemse volken te rechtvaardigen, aan de kaak worden gesteld. Vaak dient deze rechtvaardiging namelijk

25 Zie hiervoor bijvoorbeeld de Nota 'De rechten van de mens in het Buitenlands beleid' (1979), Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 15571, nrs. 1 en 2.

26 Zie ook AIV: 'Universaliteit van de rechten van de mens en culturele verscheidenheid', advies nr. 4, Den Haag, juni 1998 en 'Het functioneren van de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens', advies nr. 11, Den Haag, september 1999. Zie ook Notitie mensenrechten 2001, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag, 2001, p. 5.

slechts ter afscherming van het eigen politieke systeem voor kritiek of ter inperking van de reikwijdte van een aantal fundamentele mensenrechten, onder meer om de positie van de politieke elite te versterken. Mensenrechten zijn geen luxeartikelen, die landen zich pas kunnen veroorloven wanneer zij een zeker niveau van ontwikkeling hebben bereikt.

De vraag is evenwel gerechtvaardigd of het bij het benadrukken van de ondeelbaarheid van alle mensenrechten in de praktijk vooral om lippen dienst gaat. De discussies zijn op politiek niveau vaak blijven steken in de geleidelijke realiseerbaarheid van economische, sociale en culturele rechten en selectiviteit van keuzes; economische, sociale en culturele rechten zouden geen rechten van burgers zijn, maar slechts beleidsbeginselen voor staten. Het feit dat bijvoorbeeld de Verenigde Staten niet de gelijkwaardige behandeling van beide categorieën mensenrechten ondersteunt, wat onder meer blijkt uit het uitblijven van ratificatie van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (ESC-verdrag), is uiterst zorgwekkend. De AIV heeft reeds eerder geconstateerd dat de Nederlandse regering in haar beleid sinds 1993 een meer positieve houding inneemt ten opzichte van ontwikkelingen op dit terrein. Toch blijft het, ook voor Nederland, noodzakelijk nadrukkelijk te streven naar een werkelijk gelijkwaardige benadering van beide categorieën rechten. Met name de ontwikkeling van klachtprocedures die een geleidelijke implementatie controleerbaar maken, zoals een Facultatief Protocol bij het ESC-verdrag, dat een individueel klachtrecht op het terrein van economische, sociale en culturele rechten omvat, verdient daarbij serieuze aandacht. Op dit terrein voert Nederland, ten onrechte, nog immer een terughoudend beleid.²⁷

III.2 Proliferatie

In de adviesaanvraag wordt de vraag opgeworpen of er een risico bestaat dat het begrip mensenrechten aan inflatie onderhevig raakt, door alles wat met ontwikkeling te maken heeft als mensenrecht te bestempelen. In het bijzonder wordt daarbij gewezen op het gevaar van 'papierrechten': rechten die geen wortels hebben in de maatschappelijke context en niet of nauwelijks realiseerbaar zouden zijn. Ook wordt benadrukt dat het in het ontwikkelingsbeleid vaak niet om concrete, individueel bepaalbare schendingen van mensenrechten gaat, maar om een algehele situatie waarin, of wel door een algemeen gebrek aan middelen of door het ontbreken van een rechtvaardig en goed functionerend rechtssysteem, de rechten van velen niet kunnen worden gerealiseerd.

Sinds de oprichting van de VN is een groot aantal verdragen en verklaringen ter bescherming van de rechten van de mens tot stand gekomen. Toch kan naar de mening van de AIV in dit kader niet worden gesproken van een inflatie van mensenrechten, maar veeleer van een toespitsing en verfijning van substantiële mensenrechtennormen en van het ontwikkelen van een stelsel van toezichtmechanismen. Ontwikkelingen op regelgevend gebied (zowel materieel als procedureel) betreffen vooral de verdere uitwerking van algemene normen zoals die onder meer in de 'International Bill of Rights' zijn neergelegd en niet of nauwelijks op het formuleren van nieuwe normen. Het nog voortdurende debat over collectieve rechten is vooral gericht op het vinden van oplossingen voor structurele factoren die een volledig genot van de individuele rechten van de mens

²⁷ Zie onder meer: AIV, 'Commentaar op de notitie mensenrechten 2001', advies nr. 23, Den Haag, september 2001, p. 9.

in de weg staan.²⁸ Een en ander laat overigens onverlet dat het, gezien het grote aantal ontwikkelingen op het terrein van de rechten van de mens, voor velen lastig is een verantwoord totaaloverzicht te krijgen.

In de vraagstelling over proliferatie van mensenrechten en van 'papierrechten' wordt ook gewezen op het belangrijke probleem van de implementatie van mensenrechten waarvoor naast politieke wil, veelal grote financiële uitgaven noodzakelijk zijn. Arme landen, die veelal beperkte middelen hebben en goed opgeleid kader ontberen, staan daarbij voor grote problemen. Het serieus nemen van mensenrechten impliceert evenwel dat overheden in ontwikkelingslanden de verplichting hebben deze (beperkte) middelen in te zetten voor sociaal beleid en armoedebestrijding. Het niveau van implementatie hangt onder meer af van de sociaal-economische mogelijkheden die het betrokken land heeft en van de politieke wil en het bestaan van een mensenrechtencultuur in de desbetreffende staat. Die omstandigheden kunnen ertoe leiden dat volledige implementatie slechts op termijn mogelijk is. Zowel de Verenigde Naties als industrielanden dienen in die gevallen, door middel van financiële en materiële steun, een belangrijke bijdrage te leveren aan de versterking van de implementatie van deze rechten, zoals onder meer is voorzien in het ESC-verdrag. Tevens is het van belang dat eenmaal overeengekomen afspraken en toezeggingen op het terrein van de mensenrechten en de ontwikkelingssamenwerking (zoals de Kopenhagen-afspraken, de Millennium Development Goals (MDG's) en de Monterrey-consensus ten aanzien van ontwikkelingsfinanciering) consequent worden nagekomen. Ook goed bestuur en respect voor de rechten van de mens in ontwikkelingslanden is vereist om te waarborgen dat ontwikkelingssamenwerking ten goede komt aan hen voor wie het is bedoeld.

III.3 Toegang tot het recht

De realisering van de rechten van de mens hangt in belangrijke mate af van een functionerende rechtsorde, die is gebaseerd op een ordentelijke bescherming van belangen en die voorziet in een adequate beslechting van geschillen. Een goed functionerend, niet-corrump en effectief rechtssysteem is in dat opzicht van essentieel belang. Door het treffen van maatregelen die gericht zijn op het effectueren van de toegang tot het recht en de rechtspraak voor armen, bijvoorbeeld door permanente educatie op het terrein van de rechten van de mens, het creëren van effectieve rechtsbeschermingsprocedures door bijvoorbeeld het instellen van nationale mensenrechteninstellingen en ombudsinstituten, kan voorts worden voorkomen dat claims van dominante groepen in de samenleving worden bevoordeeld ten opzichte van claims van niet-dominante groepen. Dit risico bestaat in de praktijk van alledag en moet doorlopend worden onderkend; Rechtszekerheid en rechtvaardigheid zijn immers nauw met elkaar verbonden. Economische ontwikkeling waarin bescherming tegen een onrechtvaardige verdeling van welvaart het uitgangspunt is, kan slechts plaatsvinden in een rechtsstaat met goed functionerende instellingen. Daarbij is het verder van groot belang dat de in het internationale recht erkende rechten van de mens zijn ingebed in de relevante nationale wet- en regelgeving.²⁹ Het is echter de rechthebbende zelf die in voorkomende gevallen in actie zal

28 Zie onder meer ACM: 'Collectieve rechten', advies nr. 19, Den Haag, 1995 en AIV: 'Universaliteit van de rechten van de mens en culturele verscheidenheid', advies nr. 4, Den Haag, juni 1998.

29 Zie onder meer: Th. Carothers, 'Promoting the Rule of Law Abroad: The Problem of Knowledge', Working Paper Carnegie Endowment, Washington, Rule of Law series, nr. 34, January 2003 en de ontwikkeling van nationale mensenrechteninstellingen, gebaseerd op de zogeheten 'Paris Principles'.

moeten komen om zijn in het nationale recht neergelegde (internationale) mensenrechten af te dwingen en op die wijze zijn aanspraken op voorziening in basisbehoeften vorm te geven.

Participatie, in de vorm van zeggenschap, toegang tot het recht en rechtsbescherming, zijn daarom van het grootste belang.³⁰ Het gebrek aan participatie, en met name de onmogelijkheid om rechten te claimen of feitelijke implementatie van rechterlijke uitspraken af te dwingen, wordt vaak gezien als een belangrijke oorzaak van armoede.³¹ Een voorbeeld biedt het recht op primaire gezondheidszorg. Dit recht brengt onder meer met zich mee dat mensen toegang moeten hebben tot schoon drinkwater en moeten kunnen beschikken over sanitaire voorzieningen. Binnen de heersende machtsverhoudingen, inclusief de bestaande verdeling van vermogen en inkomen, is voor honderden miljoenen mensen de honorering van deze aanspraken niet gegarandeerd. Zij kunnen niet een onmiddellijk beroep doen op juridische middelen tot rechtsbescherming. Voor hen bieden de rechten van de mens allereerst een normatief handvat in een maatschappelijk en politiek gevecht voor een verbetering van hun leefomstandigheden.³² Het gaat daarbij niet om inflatie van mensenrechten, maar om het belang van het vergroten van toegang tot en de voorwaarden voor concrete implementatie van mensenrechten.

Staten hebben ten aanzien van de bepaling van de reikwijdte van sommige mensenrechten een zekere beleidsvrijheid, die in hoge mate afhangt van de ruimte die internationale verdragen en de bijbehorende toezichtmechanismen toelaten. Daarbij dient te worden opgemerkt dat met betrekking tot een aantal kernrechten, die veelal behoren tot de categorie van 'niet-opschortbare' rechten, geen enkele beleidsvrijheid bestaat.³³ Ten aanzien van andere rechten bestaat deze wel, waardoor, in het licht van verschillen in culturen, per afzonderlijk recht en zelfs per onderdeel van een recht verschillen tussen staten kunnen bestaan. Steeds dient een afweging te worden gemaakt tussen het belang van volledige realisering van het recht enerzijds en andere (zwaarwegende) maatschappelijke belangen anderzijds; er is een zekere 'margin of appreciation' in dezen. Deze afweging dient te worden verantwoord, in de eerste plaats op nationaal niveau, maar vervolgens ook ten opzichte van internationale (semi-)rechterlijke of internationale politieke fora. Indien al wordt besloten tot inperking van rechten, dan dient deze inperking zo beperkt mogelijk te zijn en in ieder geval in overeenstemming te zijn met het internationale recht.³⁴

Voor het inrichten en het behoud van een goed functionerend rechtssysteem is het van groot belang dat alle staten partij worden bij de internationale verdragen inzake de

30 Zie onder meer: Deepa Narayan, 'Voices of the Poor', The International Bank for Reconstruction and Development', The World Bank, Washington DC, 2000.

31 Zie onder meer over het recht op huisvesting, 'De zaak Grootboom', Zuid-Afrika, Constitutional Court CCT11/00 van 4 oktober 2000.

32 Zie hierover ook Johannesburg Plan van Uitvoering 2002, paragraaf 120bis.

33 Zie onder meer artikel 4 Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het recht op leven, het recht op vrijwaring van foltering en andere wrede behandeling, vrijwaring van slavernij en vrijheid van geweten en religie.

34 Zie hiervoor onder meer AIV: 'Universaliteit van de rechten van de mens en culturele verscheidenheid', advies nr. 4, Den Haag, juni 1998, pp. 15-20 en 36-37.

rechten van de mens en de daarbij behorende protocollen. Nog altijd laten vele landen dit na. Zij maken het zo voor hun burgers moeilijker of zelfs onmogelijk om op te komen voor hun internationaal erkende rechten van de mens. Daarmee onttrekken deze staten zich aan de directe controle van verdragsrechtelijke toezichtmechanismen en daardoor wordt effectief toezicht op de naleving door onafhankelijke instellingen ernstig belemmerd.

III.4 Recht op ontwikkeling

Sinds de Senegalese jurist Kéba Mbaye in 1972 de idee van een recht op ontwikkeling introduceerde, is internationaal uitgebreid gediscussieerd over het bestaan en de relevantie van een dergelijk recht. Ervan uitgaande dat ontwikkeling aan de basis ligt van ieder streven de kwaliteit van het bestaan van mensen en volken te verhogen, is het recht op ontwikkeling vanaf midden jaren zeventig, mede onder invloed van de discussie over een Nieuwe Internationale Economische Orde, vaak getypeerd als het belangrijkste onderdeel van de gepropageerde 'structurele' benadering om de rechten van de mens te verwezenlijken. Maar juist dit, alsmede de discussie over de 'nieuwe generatie' mensenrechten, heeft het recht op ontwikkeling vanaf het begin omstreden gemaakt.

In de UVRM kunnen, hoewel de term als zodanig niet wordt gebruikt, aanknopingspunten worden gevonden voor een individueel recht op ontwikkeling.³⁵ Over het recht op ontwikkeling van volken zijn daarentegen geen directe bepalingen opgenomen. Wel is in de artikelen 1 van de beide mensenrechtenverdragen van 1966 gesteld dat alle volken uit hoofde van het zelfbeschikkingsrecht 'vrijelijk hun economische, sociale en politieke ontwikkeling nastreven'. Dat het recht op ontwikkeling hier vooral in beschermende zin in de mensenrechtenverdragen is opgenomen blijkt ook uit het slot van de paragraaf over zeggenschap over de natuurlijke hulpbronnen: 'In geen geval mogen een volk zijn middelen van bestaan worden ontnomen'. De meest vergaande bepalingen over het recht op ontwikkeling zijn opgenomen in het Afrikaanse Handvest inzake de Rechten van Mensen en Volken (Banjul, 1981).³⁶

Sinds 1977 heeft de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens aandacht besteed aan het recht op ontwikkeling als instrument voor de realisering van vooral de sociaal-economische rechten van de mens. Een in 1981 ingestelde VN-werkgroep slaagde er (nog) niet in een verklaring over dit onderwerp op te stellen, maar in december 1986 aanvaardde de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN), op basis van voorstellen van het toenmalige 'ongebonden' Joegoslavië, desalniettemin een Verklaring over het Recht op Ontwikkeling.³⁷ Artikel 1 van deze Verklaring formuleert het recht op ontwikkeling: 'het recht op ontwikkeling is een onvervreemdbaar mensenrecht op basis waarvan ieder mens en alle volken gerechtigd zijn deel te hebben, actie te voeren voor,

35 Zie UVRM, art. 25 (recht op een behoorlijke levensstandaard), art. 26 (recht op onderwijs), art. 27 (recht op deelname aan het culturele leven van een gemeenschap) en art. 28 (inzake het bestaan van een maatschappelijke orde waarin mensenrechten kunnen worden verwezenlijkt). Zie ook ESC-verdrag, art. 11 (het recht van eenieder op een behoorlijke levensstandaard).

36 Afrikaanse Handvest inzake de Rechten van Mensen en Volken (Banjul, 1981), art. 22.

37 De uitslag van de stemming over AVVN Res. 41/128 van 4 december 1986 was: 146 stemmen vóór (waaronder Nederland), 1 tegen (de VS) en 8 onthoudingen (Westerse landen).

bij te dragen aan en het genot te hebben van economische, sociale en politieke ontwikkeling, waarin alle mensenrechten en fundamentele vrijheden kunnen worden verwezenlijkt'. Hier wordt dus, zij het niet ondubbelzinnig, zowel een mensenrecht als een recht van volken gestipuleerd.

De Verklaring benadrukt dat de burger-, politieke, economische, sociale en culturele rechten van de mens ondeelbaar zijn. Daarmee impliceert de Verklaring dat bevordering van bepaalde rechten (bijvoorbeeld dat op ontwikkeling) geen rechtvaardiging vormt voor de ontkenning van andere rechten (bijvoorbeeld burger- en politieke rechten). Voorts is gesteld dat dit recht op ontwikkeling de volledige verwezenlijking veronderstelt van het zelfbeschikkingsrecht van volken, met inbegrip van hun recht op volledige soevereiniteit over natuurlijke hulpbronnen. Aanvankelijk bleef de Verklaring toch omstreden vanwege de ideologische posities waarin landengroepen zich ten aanzien van dit onderwerp hadden ingegraven. In 1993 werd het recht op ontwikkeling in de Verklaring van Wenen werd opgenomen.³⁸ De daarna door de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens ingestelde werkgroep inzake het recht op ontwikkeling en in 1998 benoemde Onafhankelijke Deskundige inzake het Recht op Ontwikkeling, prof. Arjun Sengupta, zijn daarvan een concreet gevolg.

De Onafhankelijke Deskundige ziet het recht op ontwikkeling vooral als het recht om te participeren in het proces van ontwikkeling, waarin alle mensenrechten en fundamentele vrijheden uiteindelijk worden gerealiseerd.³⁹ De term proces is afkomstig uit de Verklaring en duidt er in de eerste plaats op dat rechten geleidelijk moeten worden gerealiseerd. De verwezenlijking van rechten kent twee aspecten: beschikbaarheid ('availability') van diensten en goederen en toegang ('access') daartoe. Wanneer de realisatie van het geheel van mensenrechten op de langere termijn wordt bekeken, neemt de kwestie van beperkte beschikbare middelen in belang toe. Economische groei, mits bevorderlijk voor de mensenrechten, biedt in de visie van de Onafhankelijke Deskundige de oplossing. Dit is hét verschil tussen het recht op ontwikkeling en de klassieke visie op ontwikkeling, waarin louter economische groei centraal stond. Economische groei blijft belangrijk, maar is niet doorslaggevend.⁴⁰ Economische groei kan alleen worden bereikt door een alomvattende mensenrechtenbenadering, die participatie, goed beleid en rechtvaardige verdeling incorporeert.

Volgens Sengupta is de internationale gemeenschap verplicht actief te zijn op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. In zijn redenering kan, wanneer een ontwikkelingsland zich bereid verklaart een ontwikkelingsbeleid te voeren dat gebaseerd is op een rechtenbenadering, een overeenkomst worden gesloten met donorlanden, waarin wederzijdse verplichtingen worden vastgelegd. Op basis daarvan kan een dialoog worden aangegaan, waarin donorlanden en het ontwikkelingsland elkaar kunnen aanspreken op hun verantwoordelijkheden. Donorlanden beschikken dan over een methode die het minder waar-

38 Door toedoen van de Verenigde Staten werden enkele begeleidende clausules toegevoegd.

39 De volgende omschrijving wordt daarbij gehanteerd: 'The definition of the right to development as a particular process of development in which all human rights and fundamental freedoms can be realized'. Zie hierover het vierde rapport van de Onafhankelijke Deskundige inzake het Recht op Ontwikkeling, UN DOC. E/CN.4/2002/WG.18/2 van 20 december 2001, para 2.

40 Zie hierover het vijfde rapport van de Onafhankelijke Deskundige inzake het Recht op Ontwikkeling, UN DOC. E/CN.4/2002/WG.18/6 van 18 september 2002, para's 8 tot 13.

schijnlijk maakt dat het budget dat zij ter beschikking stellen, wordt gebruikt voor andere zaken dan waarvoor het is bedoeld; dit zal staten aanmoedigen de afgesproken norm van 0,7% BNP aan te houden. Ontwikkelingslanden van hun kant kunnen er zeker van zijn dat het toegezegde budget werkelijk beschikbaar zal zijn, zolang zij zich aan de overeenkomst houden. De garantie dat projecten niet afgebroken hoeven te worden vanwege gebrek aan financiële middelen zal ook het aantrekken van investeerders uit de privé-sector vergemakkelijken. Om het recht op ontwikkeling verder te operationaliseren stelt Sengupta daarom voor, een dergelijk implementatiemodel te gaan hanteren. Dit model, dat hij de 'compactmethode' noemt, is niet onomstreden en kan internationaal niet op veel steun rekenen.⁴¹ Het model lijkt in hoge mate op de samenwerkingsvorm die Nederland in 1993 en 1994 heeft vastgelegd in de Duurzame Ontwikkelingsverdragen met Benin, Bhutan en Costa Rica. Deze samenwerkingsovereenkomsten, gebaseerd op kernbegrippen als participatie, wederkerigheid en gelijkwaardigheid, zijn inmiddels geëvalueerd en er zijn vele kritische kanttekeningen geplaatst bij dit model.⁴²

De AIV signaleert dat het buitengewoon lastig is gebleken het recht op ontwikkeling verder uit te werken. Soms lijkt de discussie hierover in rustiger vaarwater te komen om vervolgens weer in volle hevigheid los te barsten. Veelal is dit afhankelijk van het ambitieniveau van alle betrokkenen, waaronder de Onafhankelijke Deskundige, ten aanzien van het recht op ontwikkeling. De vraag is gerechtvaardigd, ook in de visie van de AIV, of voor een ruime ambitie, zowel juridisch als politiek, voldoende steun is te verwerven. Op juridisch terrein is tot op heden nauwelijks voortgang geboekt en kan niet worden gesproken van een stevige verankering van het recht op ontwikkeling in bindende juridische regels. Daarnaast wordt de politieke wenselijkheid, met name door Westerse landen, nog immer sterk in twijfel getrokken en hebben de grote donoren en de Wereldbank inmiddels gekozen voor een benadering die is gebaseerd op de Pro-Poor Growth benaderingswijze.⁴³

De waarde van het recht op ontwikkeling schuilt voor de AIV dan ook vooral in het verbindende karakter ervan. De afzonderlijke mensenrechten op leven, voedsel, primaire gezondheidszorg, onderwijs en deelname aan het politieke en culturele leven komen samen in het recht op ontwikkeling. Als zodanig kan het integrerend werken en daarnaast de rechten van individuen en volken verbinden. Bovendien levert een erkenning van het recht op ontwikkeling een bijdrage aan de universele aanvaarding van alle mensenrechten.⁴⁴ Aldus kan het recht op ontwikkeling via het gecombineerde effect van deze werkingen een positieve rol vervullen ter bevordering van respect voor het geheel van de rechten van de mens.

41 Zie voor een uitwerking van het implementatiemodel (de 'compactmethode'), onder meer Arjun Sengupta, 'On the Theory and Practice of the Right to Development', in *Human Rights Quarterly*, vol. 24 (2002) nr. 4, pp. 837-889. Het oorspronkelijke idee van de 'compactmethode' is afkomstig van de voormalige minister van Buitenlandse Zaken van Noorwegen, mr. T. Stoltenberg en onder meer verwoord in 'Towards a World Development Strategy, in One World or Several', OECD, 1989.

42 Zie ITAD Ltd: 'Evaluation of Sustainable Development Agreements, Final Report', March 2001.

43 Zie ook voetnoot 1.

44 Zie hiervoor ook AVVN Res. A/57/556/Add.2, Draft Resolutie XXI, van 4 december 2002 (tekst met definitieve codering nog te publiceren).

IV De 'rights-based approach' nader bekeken

Het benaderen van ontwikkeling en ontwikkelingssamenwerking vanuit een mensenrechtenperspectief is van betrekkelijk recente datum. De eerste aanzetten voor een praktische uitwerking van deze benadering werd in het begin van de jaren negentig door bijvoorbeeld de Human Rights Council of Australia gegeven.⁴⁵ Nadien werden de toen voorgestelde concepten, onder andere door het Verenigd Koninkrijk, nader gepreciseerd en ingevuld. Ook het Human Development Report 2000 van de UNDP richtte zich op het presenteren van een meer samenhangende visie.⁴⁶ De ervaringen met deze benaderingswijze zijn derhalve nog slechts beperkt zichtbaar en toetsbaar. Wel kan worden gesteld dat de donorlanden die deze benaderingswijze volgen, participatie, medezeggenschap en 'een stem geven aan armen' veelal als belangrijk uitgangspunt en als doelstelling hanteren in hun ontwikkelingssamenwerkingsbeleid en in concrete programma's voor armoedebestrijding.⁴⁷ In discussies over internationale ontwikkelingssamenwerking hebben mensenrechten in slechts enkele jaren dan ook een centrale plaats gekregen. Daarbij gaat het niet alleen meer om het bestrijden van mensenrechtenschendingen (van met name burger- en politieke rechten) en om slachtoffers daarvan hulp te bieden. Het gaat in toenemende mate om een aanpak van de ontwikkelingsproblematiek en de vormgeving van sociaal-economisch beleid in het licht van het gehele stelsel van de internationale mensenrechtennormen.

De mensenrechtenbenadering van ontwikkelingssamenwerking is op vele wijzen omschreven. Hieronder zal allereerst worden besproken op welke wijze een aantal internationale instellingen en organisaties aandacht besteedt aan de mensenrechtenbenadering. Vervolgens wordt ingegaan op de wijze waarop deze benaderingswijze is vormgegeven in het beleid van de Europese Unie en een drietal belangrijke donoren (Duitsland, Verenigd Koninkrijk en Zweden).⁴⁸

IV.1 Het VN-systeem

IV.1.1 Bureau Hoge Commissaris voor de Rechten van de mens

Nadat de Wereldconferentie Mensenrechten in 1993 opriep over te gaan tot de instelling van de functie van Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens (HCRM), is deze functie door de AVVN gecreëerd. De HCRM speelt sindsdien een belangrijke rol in de coördinatie van de VN-activiteiten op het terrein van de rechten van de mens. De drie HCRM's hebben tot nu toe met wisselend succes, er naar gestreefd het stempel

45 De activiteiten van deze Australische NGO op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking leidden in 1995 tot het rapport 'The Rights Way to Development'. In 2001 is een herziening en aanvulling uitgekomen met als titel 'The Rights Way to Development, policy and practice' (2001).

46 Zie Human Development Report 2000 met als titel 'Human Rights and Human Development', Oxford University Press, New York, Oxford, 2000.

47 Zie voor een kritische beschouwing van dit model van participatie en medezeggenschap: AIV, Advies Pro-Poor Growth, advies nr. 29, 2003, pp. 45-46.

48 Bij de keuze is onder meer gekeken naar landen die én een aanzienlijke bijdrage leveren op ontwikkelingsamenwerkingsgebied én zelf aangeven de mensenrechtenbenadering in het beleid toe te passen.

van de rechten van de mens te drukken op het inhoudelijke programma van de VN. Daarbij ging het vooral om het integreren van mensenrechten in het gehele VN-systeem in het algemeen en in conflictpreventie, vredesoperaties en vredesopbouw in het bijzonder, om aandacht voor de positie van vrouwen en om activiteiten ter voorkoming van mensenrechtenschendingen en tegen straffeloosheid. Wat het laatste aspect betreft zijn vele activiteiten ontplooid om te komen tot nationale instituten voor de rechten van de mens en zijn door de HCRM in 17 landen en regio's mensenrechtenbureaus opgezet.

Sinds 1998 wordt op het terrein van een mensenrechtenbenadering structureel samengewerkt met de UNDP-veldkantoren op het terrein van de informatie-uitwisseling en het functioneren van de veldkantoren. De aandacht voor en de uitbouw van activiteiten gericht op de problematiek van economische, sociale en culturele rechten en het recht op ontwikkeling werden in eerste instantie vormgegeven door reorganisatie van het bureau van de HCRM en door het ontwerpen en uitvoeren van een driejarenplan op dat gebied.⁴⁹ Successievelijk is ook de mensenrechtenbenadering van ontwikkeling in de verdere werkzaamheden geïntroduceerd. De hiervoor genoemde studie over mensenrechten en armoedebestrijdingsstrategieën is vervolgens geïncorporeerd in een uitgewerkt beleidsdocument. Dit document, 'Draft guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies', is in september 2002 geproduceerd op verzoek van het toezichthoudend Comité bij het ESC-verdrag, en is bedoeld om de discussie over dit onderwerp verder te brengen. Dit belangwekkende document voor de operationalisering en evaluatie van een mensenrechtenbenadering zal in 2003 op grond van ontvangen commentaren en opgedane ervaringen in de praktijk worden herzien. Het uitgangspunt van de in het document ontwikkelde ontwerprichtlijnen is dat beleid (op nationaal niveau) van instellingen op het terrein van armoedebestrijding dient te zijn gebaseerd op de normen en waarden als verwoord in de internationaal erkende mensenrechtenverdragen. Dit wordt verder in detail uitgewerkt in de ontwerprichtlijnen.

IV.1.2 UNDP: Het UNDP Human Development Report

In het Human Development Report 2000 van het UNDP wordt uitgebreid ingegaan op vele aspecten van een mensenrechtenbenadering van de ontwikkelingsproblematiek. Het rapport stond geheel in het teken van dit onderwerp.⁵⁰ Er wordt daarin onder meer aangegeven dat '...een evenwichtige maatschappelijke ontwikkeling de meeste kans van slagen heeft als burgers aanspraak kunnen maken op deelname aan het openbaar bestuur, op een regering die verantwoording aflegt en op een onafhankelijk rechtssysteem dat voor ieder toegankelijk is.'

In de mensenrechtenbenadering die het UNDP-rapport propageert, worden mensenrechten gezien als een integraal onderdeel van ontwikkeling. Ontwikkeling wordt tegelijkertijd gezien als een manier om mensenrechten te verwezenlijken. De twee benaderingen delen gemeenschappelijke motivaties en doelen: het garanderen van vrijheid, welzijn en waardigheid voor allen. Volgens het rapport voegen mensenrechten aan ontwikkeling toe:

- de idee van verplichtingen, die begrippen als aansprakelijkheid en verantwoordelijkheid met zich meebrengt;

49 Voor meer detailinformatie zie: B.G. Ramcharan: 'The United Nations High Commissioner for Human Rights, the challenges of international protection', Martinus Nijhoff Publishers, Den Haag 2002.

50 Idem voetnoot 46.

- instrumenten om beter zicht te krijgen op de relatie tussen intentie van beleid en effect van beleid; en
- zich rekenschap geven van de kwetsbaarheid van individuen en groepen binnen een samenleving.

Daarnaast voegt ontwikkeling aan mensenrechten toe:

- ervaring in het articuleren, preciseren en concretiseren van analyses;
- een expliciete en directe beoordeling van de effecten van beleid;
- een beter zicht op de sociale voorwaarden; en
- veranderingsprocessen met een zekere dynamiek.

Het UNDP-rapport doet een groot aantal voorstellen die moeten leiden tot meer sociale rechtvaardigheid. Zo wordt gesteld dat wetgeving moet worden aangevuld met sociale maatregelen; dat een nieuwe, inclusieve interpretatie van democratie moet worden ontwikkeld; dat armoedebestrijding als een uitdaging voor mensenrechten moet worden beschouwd; dat mondiale rechtvaardigheid is vereist; dat meer gebruik moet worden gemaakt van beschikbare statistieken en indicatoren voor het meten van vooruitgang; dat alle belangrijke maatschappelijke actoren actief moeten worden betrokken bij het proces; en dat 'krachtiger internationale actie noodzakelijk is'.

Het rapport concludeert dat grote voordelen kunnen worden bereikt door de confrontatie aan te gaan met diep gewortelde economische en politieke belangen. Daartoe dient internationale actie te worden ondernomen op een vijftal prioritaire terreinen:

- het versterken van een mensenrechtenbenadering in ontwikkelingssamenwerking zonder direct te denken in negatieve conditionaliteit (sancties);
- het mobiliseren van steun voor mensenrechtenverplichtingen van internationale bedrijven;
- het versterken van regionale strategieën;
- het nemen van initiatieven op het terrein van vredesonderhandelingen, vredesopbouw en vredeshandhaving; en
- het versterken van de internationale mensenrechteninstellingen.

Het UNDP heeft het Human Rights Strengthening programma (HURIST) in het leven geroepen om in de vorm van concrete projecten de capaciteit op mensenrechtenterrein op nationaal niveau te versterken en om praktische ervaring met verschillende benaderingswijzen op te doen. HURIST programma's ondersteunen op deze wijze bijvoorbeeld nationale actieplannen inzake mensenrechten en bevorderen het opnemen van mensenrechtenbenaderingen in programma's van ontwikkelingssamenwerking. De ervaringen met de werkwijze zijn nog beperkt. Het is duidelijk dat een dergelijke benaderingswijze, wil zij succes hebben, moet worden toegepast tijdens de gehele programma-cyclus (van analyse en bepaling van nut en noodzaak tot en met evaluatie). Voorts wordt in de evaluaties gesignaleerd dat de tot nu toe gebruikte analysekaders onvoldoende aandacht besteden aan de wisselwerking tussen het wetgevingsproces, de ontwikkeling van het overheidsbeleid en de keuzes voor ontwikkelingssamenwerking, die personen direct of indirect beïnvloeden. Binnen UNDP vinden vervolgdiscussies plaats over een nadere uitwerking van een strategie inzake een mensenrechtenbenadering in relatie tot armoede. Daarbij wordt door UNDP samengewerkt met alle belangrijke organisaties en instellingen van de VN, veelal in de context van de discussie over de MDG's. In die discussies, zoals laatstelijk tussen 19 belangrijke VN-instellingen in oktober 2002, is uitgebreid stilgestaan bij het belang van de mensenrechtenbenadering voor ontwikkeling in het algemeen en het bereiken van de doelstellingen van de MDG's in het bijzonder. Door onderling beter samen te werken (zowel op internationaal als

nationaal niveau), door al binnen het systeem beschikbare rapportages over mensenrechten en ontwikkeling als meetpunt van mogelijke vooruitgang te nemen en door als een onafhankelijk platform van debat en actie te fungeren kan de VN de rol als motor achter dit proces op nationaal niveau nog beter vormgeven.

IV.1.3 Unicef

De mensenrechtenbenadering is voor Unicef in de eerste plaats een uitdrukking van zijn verplichting als VN-orgaan om mensenrechten te bevorderen. Voor Unicef staan het Internationale Verdrag voor de Rechten van het Kind (CRC) en het Internationale Verdrag inzake de Uitbanning van alle vormen van Discriminatie van de vrouw (CEDAW) voorop.⁵¹ De mensenrechtenbenadering past in de visie op ontwikkelingssamenwerking die Unicef zich eigen heeft gemaakt. Het doel is duurzame ontwikkeling: lange-termijnprojecten moeten worden opgezet, die erop gericht zijn de wortels van de problemen van armoede en van mensenrechtenschendingen aan te pakken.

Twee begrippen staan hierbij centraal: participatie en verantwoording afleggen. Voor Unicef betekent participatie dat de stem van kinderen moet worden gehoord, omdat zij subject (niet object) van rechten zijn. Het impliceert ook dat niet alleen staten, maar ook lokale overheden en het maatschappelijk middenveld bij projecten worden betrokken. Het verantwoording afleggen verwijst ernaar dat staten, door hun ratificatie van het CRC en CEDAW, vrijwillig verplichtingen zijn aangegaan, waaraan zowel hun burgers als organisaties zoals Unicef zulke staten moeten houden. De mensenrechtenbenadering is voor Unicef een methode, geen doel op zichzelf: het betreft niet wat er gedaan wordt, maar de manier waarop het gedaan wordt. Dit brengt met zich mee dat een alomvattende analyse van de structurele oorzaken van armoede in een land of gebied moet worden gemaakt, waarbij aandacht wordt besteed aan de rollen van verschillende actoren, aan beschikbare middelen, aan bestaande wetgeving en aan cultureel-traditionele gedragspatronen.

Omdat de mensenrechtenbenadering is geïntegreerd in het totaal van het Unicef-programma, wordt deze niet als aparte kostenpost op de begroting opgevoerd. Over de concrete resultaten van de mensenrechtenbenadering valt uit recente jaarverslagen (nog) niet veel op te maken. Het concept van UNICEF, met de focus specifiek op de rechten van het kind, is wel helder en aansprekend. Omdat de mensenrechtenbenadering is gericht op een structurele verandering van de leefomstandigheden van mensen, is het effect moeilijk te meten. Voorts betreft het een lange-termijndoelstelling. In de laatste jaarverslagen wordt veel aandacht besteed aan participatie van kinderen. Unicef doet dit door het steunen van een groot aantal projecten waarbij kinderen en tieners hun stem laten horen. De verbinding naar de mensenrechtenbenadering wordt niet uitdrukkelijk aangegeven, maar deze nadruk op participatie past wel in de nieuwe benadering van ontwikkelingssamenwerking waarvan ook de mensenrechtenbenadering deel uitmaakt. Dat een mensenrechtenbenadering in deze VN-organisatie politiek niet onomstreden is, blijkt evenwel uit het feit dat de term als zodanig niet in de jaarverslagen wordt gehanteerd.⁵²

51 Zie onder meer: Carol Bellamy, 'Unicef Guidelines for Human Rights-Based Programming Approach', 1998 en ook 'Annual Reports 2000, 2001, en 2002'.

52 Naar verluidt is dit vooral een gevolg van weerstand hiertegen van de VS.

IV.1.4 De Internationale Arbeidsorganisatie

De Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) is vooral bekend om haar normstelling inzake arbeid en sociaal beleid, maar veel minder om haar ontwikkelingssamenwerkingsactiviteiten op dat terrein. In de IAO worden de laatste aangeduid als 'technische samenwerking'.

Onder de ruim honderdtachtig verdragen die de 'internationale arbeidscodex' nu telt, zijn er acht die gelden als 'fundamentele'- of 'mensenrechten'-verdragen. Dit zijn verdragen over de belangrijkste werknemers- en werkgeversrechten, zoals de vrijheid van (vak)vereniging en de vrijheid tot collectief onderhandelen (no. 87 en 98), dwangarbeid (no. 29 en 105), discriminatie (no. 100 en 111) en kinderarbeid (no. 138 en 182). Naast deze normstellende activiteit en een relatief effectief systeem van het houden van toezicht op de naleving van geratificeerde verdragen heeft de IAO sinds een halve eeuw ook een uitgebreide ontwikkelingssamenwerking met regeringen van lidstaten en werkgevers- en werknemersorganisaties in die landen op gang gebracht. Ongeveer 60% van het budget is gemoed met technische samenwerking.

De koppeling tussen beide activiteiten heeft van tijd tot tijd te wensen overgelaten. In de IAO-kantoren in ontwikkelingslanden was vaak sprake van grote terughoudendheid om de werkrelatie met regeringen te belasten met een discussie over mensenrechten, zelfs als het land in kwestie in strijd handelde met één of meer van de door hen geratificeerde mensenrechtenverdragen. In de afgelopen vijftien jaar is daarin verandering gekomen. De IAO-kantoren worden tegenwoordig bezet door multidisciplinaire teams, waarvan doorgaans ook een speciale juridische deskundige deel uitmaakt. Deze deskundige moet ervoor zorgdragen dat de technische samenwerking een mensenrechtenbenadering kent.

Een stevige impuls voor de koppeling tussen mensenrechten en ontwikkelingssamenwerking binnen het werk van de IAO is uitgegaan van de Sociale Top van de VN in 1995 in Kopenhagen. De conclusies en aanbevelingen leidden, in 1998, tot de 'Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work'. Deze Verklaring verplicht de lidstaten tot het eerbiedigen van de belangrijkste elementen uit de acht mensenrechtenverdragen van de IAO, ook als zij deze (nog) niet hebben geratificeerd.⁵³

Regeringen die stelselmatig de mensenrechtenverdragen van de IAO schenden, worden door de IAO overigens niet dan bij uitzondering uitgesloten van technische samenwerking. Als regel neemt de organisatie het standpunt in dat men werknemers en werkgevers niet het slachtoffer wil laten worden van de slechte praktijken van hun regering. Een enkele maal loopt het echter anders, zoals recentelijk met Birma (Myanmar), dat na jarenlange ernstige schendingen van o.a. Verdrag 29 (dwangarbeid) in 2000 van technische samenwerking werd uitgesloten.

IV.1.5 De Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds

Binnen de Wereldbank heeft gedurende lange tijd een intensief debat plaatsgevonden over de vraag of ernstige mensenrechtenschendingen gevolgen zouden moeten hebben voor goedkeuring en voortzetting van leningen. Lange tijd is daarbij het uitgangspunt geweest dat een dergelijke koppeling niet zou mogen worden gemaakt; een standpunt dat ook door Nederland werd gesteund. Daarbij werd veelal verwezen naar de statuten van de Wereldbank, die een dergelijke koppeling zouden uitsluiten (alleen economische

53 ILO, 86th Session, Geneva, June 1998 Report VII.

overwegingen gelden), en werd benadrukt dat een mensenrechtencriterium vooral een politiek karakter zou hebben, hetgeen voor de hoofddoelstelling van de Wereldbank onwenselijk zou zijn. Een aantal landen, zoals de VS en de Scandinavische landen, hanteerde, overigens om uiteenlopende redenen, in de besluitvorming wel een mensenrechtencriterium.

De ontwikkelingsfilosofie van de Wereldbank heeft een evolutie ondergaan van een redelijk beperkt concept (economische groei) tot een meer extensieve visie (armoede als 'a pronounced deprivation in well-being'), gebaseerd op principes van '*opportunity, empowerment and security*'. Hierbij spelen concepten als participatie, '*empowerment*', '*accountability*' en '*equitable growth*' een belangrijke rol.⁵⁴ Met name het terrein van economische en sociale rechten speelt bij de Wereldbankbesluitvorming een rol. Ook het terrein van burger- en politieke rechten kan echter door de Wereldbank in de besluitvorming niet worden genegeerd. Ibrahim Shihata, vice-president en juridisch adviseur van de Wereldbank in de jaren tachtig en negentig, benadrukte al in 1991 dat ernstige mensenrechtenschendingen die (a) economische repercussies hebben of (b) leiden tot bindende resoluties van de Veiligheidsraad ook voor de Wereldbank gevolgen moeten hebben.⁵⁵ Uit het promotieonderzoek van MacAlistair Darrow (mei 2002)⁵⁶ blijkt evenwel dat internationale mensenrechtennormen en verdragen toch maar een zeer beperkte praktische relevantie hebben gehad voor het formuleren van het beleid en programma's, voor de wijze waarop de Wereldbank aan sociale waarborgfuncties en evaluatieprocedures gestalte heeft gegeven en voor de onderzoeksagenda en de algemene beleidsontwikkeling van de Wereldbank. De resultaten van het beleid dat na 1999 is gevoerd, zijn nog onvoldoende duidelijk. In ieder geval zouden de mogelijkheden van het Inspection Panel, dat sindsdien operationeel is, kunnen worden versterkt indien de Wereldbank zich sterk zou maken voor het opnemen van mensenrechtenclausules in het operationele beleid. Op die wijze zou het internationale recht op het terrein van de rechten van de mens ook als referentiekader kunnen dienen voor beoordeling van beleid.⁵⁷

Ook het Internationaal Monetair Fonds (IMF) heeft, in navolging van de Wereldbank, processen in gang gezet waarbinnen beleid wordt ontwikkeld dat rekening houdt met sociale gevolgen van macro-economisch beleid en dat streeft naar een rechtvaardige verdeling van middelen. Lange tijd is er kritiek geuit dat het IMF heeft nagelaten aandacht te besteden aan de sociaal-economische positie van kwetsbare groepen bij de

54 Zie onder meer Maria Aycrigg, 'Participation and the World Bank, Success, Constraints, and Responses', Social Development Papers, paper number 29, November 1998.

Zie ook www.worldbank.org/html/extdr/rights 'Development and Human Rights: The role of the World Bank', The World Bank, 1998.

55 Zie onder meer Ibrahim F. Shihata, 'The World Bank in a changing world', Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1991, p. 79 en H.M.G. Denters, 'IMF Conditionaliteit, juridische aspecten van betalingsbalanssteun door het IMF', T.M.C. Asser Instituut, Den Haag, 1993, p. 165. Zie ook World Development Report 2000/2001, 'Attacking Poverty: Opportunity, Empowerment and Security', World Bank, Washington D.C., 2000.

56 Zie onder meer MacAlistair I. Darrow, 'Between Light and Shadow: The World Bank, the International Monetary Fund, and International Human Rights Law', Hart Publishers, Oxford – Portland Oregon, 2003.

57 Zie hiervoor bijvoorbeeld 'Tilburg Guiding Principles on World Bank, IMF and Human Rights', Tilburg

opstelling en vaststelling van structurele aanpassingsprogramma's,⁵⁸ terwijl er geen redenen zijn om te veronderstellen dat de meerderheid van de lidstaten zich zou verzetten tegen een actief beleid op dat terrein. Sinds 1996 besteedt het IMF dan ook aandacht aan 'goed bestuur', met name voor zover dat raakt aan rechtsorde, efficiëntie en aansprakelijkheid van publieke sectoren en corruptiebestrijding.⁵⁹ Uit het bovengenoemde onderzoek van MacAlistair Darrow blijkt evenwel dat ook het IMF de mensenrechtennormen lange tijd slechts in verwaarloosbare mate tot uiting heeft laten komen in de besluitvorming.

Zowel de Wereldbank als het IMF hebben in 1946 een overeenkomst gesloten met de VN (op grond van artikel 63 Handvest) en functioneren op grond daarvan als organisatorisch onafhankelijke internationale organisaties, maar wel binnen het VN-systeem in brede zin. De Wereldbank en het IMF hebben zich aldus juridisch verbonden de doelstellingen en beginselen van het VN-Handvest na te leven. Op grond van artikel 103 van het Handvest gaan verplichtingen, inclusief verplichtingen op het terrein van de rechten van de mens, van partijen bij het Handvest boven andere internationale verplichtingen.⁶⁰ Ook in algemene zin geldt voor de Wereldbank en het IMF, net als voor hun leden, een verplichting het internationale recht te respecteren. In de praktijk betekent dit dat de Wereldbank en het IMF er, binnen hun mogelijkheden, voor moeten zorgen dat hun activiteiten geen negatieve invloed hebben op de capaciteit van hun leners om mensenrechtenverplichtingen die zij op zich hebben genomen, in de praktijk te brengen. Daartoe moeten de Wereldbank en het IMF, in de visie van de AIV, hun mandaat breder interpreteren dan zij tot op heden hebben gedaan.

IV.2 Europese Unie

De Europese Unie (EU) is reeds lange tijd vanuit een zekere mensenrechtenbenadering actief op het terrein van ontwikkelingssamenwerking. Met name in de relaties met ontwikkelingslanden in Afrika, het Caribisch Gebied en de Stille Zuidzee (de ACS-landen) in het kader van de verdragen van Lomé (1975-2000) en Cotonou (2000-2020) zijn mensenrechten sinds ongeveer 1980 een belangrijk bestanddeel. Aanvankelijk was de aandacht voor mensenrechten in de samenwerking tussen de ACS en de EU zeker niet onomstreden. De ACS-landen zagen het in eerste instantie vooral als een ongewenste inmenging in hun binnenlandse aangelegenheden. Tegelijkertijd hadden ze kritiek op de Europese landen vanwege hun steun aan het apartheidsregime in Zuid-Afrika en de behandeling van buitenlandse werknemers. In de jaren negentig bleek het evenwel mogelijk overeenstemming te bereiken over steeds uitgebreidere Lomé-verdragsartikelen over mensenrechten in de samenwerking. Ook kwam er meer ruimte voor een positieve benadering van de mensenrechtenproblematiek: steun in plaats van sancties.

58 Idem en H.G.M. Denters, p. 169.

59 Zie onder meer IMF, 'The IMF and Good Governance', a Factsheet, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/gov.htm>, 31 August 2002 en de 'IMF Guidelines for Good Governance'.

60 Idem noot 57, principles 6 en 8.

Hoewel in principe alle externe samenwerkingsverdragen die de EU sluit mensenrechtenclausules bevatten,⁶¹ varieert in de praktijk de intensiteit waarmee mensenrechten in de betrekkingen met andere ontwikkelingslanden aan de orde komen. De uitgangspunten van het EU-beleid op het terrein van mensenrechten en ontwikkeling zijn uiteengezet in een serie beleidsdocumenten. Daaruit blijkt dat het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van de EU grote veranderingen heeft doorgemaakt, zowel inhoudelijk als organisatorisch.⁶² Inhoudelijk werd het beleid verankerd in het Verdrag van Maastricht via de toevoeging van een nieuwe titel over ontwikkelingssamenwerking. Het bevorderen van respect voor de rechten van de mens, democratie en de rechtsstaat figureert daar als een van de hoofdoelstellingen van het EU-beleid. In november 2000 hebben de Raad van Ministers en de Commissie door middel van een gezamenlijke verklaring de nieuwe doelstellingen en prioriteiten van EU-ontwikkelingssamenwerking nader ingevuld. Sindsdien is armoedebestrijding het hoofddoel. In de visie van de EU houdt deze doelstelling steun in voor duurzame economische en sociale ontwikkeling, die gericht moet zijn op de geleidelijke integratie van ontwikkelingslanden in de wereldeconomie en op het bestrijden van ongelijkheid.⁶³ De bevordering van mensenrechten, gelijkheid van mannen en vrouwen, milieu en conflictpreventie zijn vier gezamenlijke thema's, die een integraal onderdeel van alle EU-ontwikkelingssamenwerkingsactiviteiten moeten zijn.⁶⁴

De meest opvallende en interessante beleidspraktijk speelt zich af in het kader van de betrekkingen met de ACS-landen. Door de jaren heen is een steeds duidelijker en stringenter juridisch kader geschapen voor de integratie van mensenrechtenaspecten in de ontwikkelingssamenwerking.⁶⁵ In een wisselwerking tussen de Europese Unie, Commissie, individuele lidstaten en de ACS-landen zijn verdragsclausules ontwikkeld die een positieve benadering voorop zetten maar indien nodig ook voorzien in negatieve

61 M. Bulterman, 'Human Rights in the Treaty Relations of the European Community. Real Virtues or Virtual Reality?', Intersentia Antwerpen, 2001.

62 Zie bijvoorbeeld Europese Commissie, 'Annual Report 2001 on the EC Development Policy and the Implementation of the External Assistance', Publicatiebureau, Luxemburg, 2002, pp. 10-35.

63 Er zijn ook 7 prioriteitsgebieden geselecteerd: handel en ontwikkeling; regionale integratie en samenwerking; macro-economisch beleid en toegang tot sociale voorzieningen (gezondheidszorg en onderwijs); gezondheid, AIDS en bevolkingsbeleid; transport; voedselveiligheid en duurzame plattelandsontwikkeling; en het opbouwen van institutionele capaciteit.

64 In de praktijk worden de prioriteitsgebieden en thema's ingevuld aan de hand van de behoeftes van de ontwikkelingslanden. Het Verdrag van Cotonou dateert van voor november 2000 en hanteert een andere lijst van gezamenlijke thema's namelijk 'gender', 'environment and natural resources' en 'institutional development and capacity building'. Mensenrechten zijn daar verheven tot de veel hogere status van algemeen 'essentieel onderdeel' van de samenwerking. Zie ook Europese Commissie, 'Compendium on cooperation strategies', DE 110, Publicatiebureau, Luxemburg, november 2001, dat een aantal onderdelen van het Verdrag van Cotonou nader invult en operationaliseert.

65 Zie Karin Arts, 'ACP-EU Relations in a New Era: The Cotonou Agreement', 40 Common Market Law Review, 2003, pp. 95-116 en Karin Arts, 'Integrating Human Rights into Development Cooperation: The Case of the Lomé Convention', Kluwer Law International, The Hague/Boston/London, 2000.

maatregelen. Op aandringen van de ACS-landen is er geleidelijk ook een consultatieprocedure ontwikkeld, die verplicht gevolgd moet worden in het geval er overwogen wordt om de samenwerking te beperken of tijdelijk geheel of gedeeltelijk op te schorten.⁶⁶ Aan het einde van zo'n consultatieprocedure publiceert de Raad van Ministers tegenwoordig zijn bevindingen. Deze ontwikkelingen hebben de transparantie en consistentie van beleidsformulering en -uitvoering vergroot.

Ook het 'European Initiative for Democracy and Human Rights' (EIDHR) biedt mogelijkheden om activiteiten met betrekking tot mensenrechten, democratisering en conflictpreventie te financieren. Normaal gesproken is partnerschap met NGO's en/of internationale organisaties daarbij vereist. In 2001 was er in dit kader 110 miljoen Euro beschikbaar. Ongeveer eenderde daarvan was bestemd voor steun voor democratisering en versterking van de rechtsstaat, eenzesde voor conflictpreventie en herstel van de vrede, en kleinere bedragen voor de bevordering en verdediging van mensenrechten, inclusief mensenrechteneducatie, en voor rehabilitatiecentra voor slachtoffers van marteling.⁶⁷

Hoewel het formele EU-beleid al relatief lang bestaat en redelijk uitgewerkt is, doen zich bij de uitvoering van het beleid vele problemen voor. Het gebrek aan coherentie tussen EU-beleid op de terreinen betrekking hebbende op mensenrechten en ontwikkeling, handel en landbouw staan de effectiviteit in de weg. Vanwege de gedeelde competentie voor buitenlands beleid en ontwikkelingssamenwerking is er ruimte voor spanningen tussen het beleid en de besluiten van EU-instellingen en individuele lidstaten. Dit is een belangrijke factor, die nog veel te vaak leidt tot inconsistent beleid. Onder druk van de groeiende rol van mensenrechten in EU-ontwikkelingssamenwerking, en de steeds sterkere roep om resultaat, vindt de Europese Unie het belangrijk indicatoren te ontwikkelen om de resultaten van EU-ontwikkelingssamenwerking beter te kunnen meten. Onlangs zijn daartoe initiatieven ontwikkeld waarbij de MDG's een belangrijk uitgangspunt zijn.⁶⁸ Daarbij moet wel worden aangetekend dat de inzet van praktische middelen die voor het daadwerkelijk voeren van een effectief mensenrechtenbeleid en de ondersteuning daarvan onontbeerlijk zijn (zoals middelen voor informatieverzameling en -analyse, versterking mensenrechtenexpertise van relevante staf), nog steeds te wensen overlaat. De recente inzet om samenwerking met de Verenigde Naties te versterken en waar gewenst en mogelijk krachten te bundelen is ook vanuit deze praktische overwegingen wenselijk.⁶⁹

IV.3 De ervaringen van Duitsland

Sinds 1991 worden in het kader van het Duitse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid vijf hoofdcriteria gehanteerd; één daarvan betreft het streven naar 'het versterken van de politieke stabiliteit door conflictpreventie en het ondersteunen van democratiserings-

66 Website Europese Commissie: Document COM(2000) 324 final, Brussels, 23 May 2000, <http://europa.eu.int/comm/development/Cotonou>, art. 9, 96 en 97.

67 Europese Commissie, op. cit. no. 64, p. 39.

68 Idem sectie 2.3. 'Measuring effectiveness through results indicators', pp. 22-23.

69 Mededeling van de Commissie, 'Building an effective partnership with the United Nations in the field of development and humanitarian affairs', COM(2001) 231, Brussel, 2 mei 2001.

processen en de rechten van de mens'.⁷⁰ Hoewel in het Duitse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid op verschillende manieren een relatie wordt gelegd met mensenrechten, kan (nog) niet worden gesproken van een duidelijk op mensenrechtenbenadering gebaseerd beleid. Duitsland heeft incidenteel projecten opgezet die mensenrechten als hoofd- dan wel neven doelstelling hebben; de nadruk ligt daarbij op de rechten van vrouwen en kinderen.

In het *Aktionsprogramm 2015* wordt armoedebestrijding als een overkoepelende opgave van het Duitse ontwikkelingsbeleid genoemd met daarin democratisering, het bevorderen van de rechtsstaat en het vreedzaam oplossen van conflicten als belangrijke onderdelen. Armoede is niet alleen te beschouwen als een gebrek aan inkomen, maar ook als een ontbreken van keuzemogelijkheden en als de afwezigheid van deelname aan het politieke en economische leven. Armoede wordt gezien als een miskennis van menselijke waardigheid en mensenrechten. In het beleid wordt aan een aantal aspecten van mensenrechten specifiek aandacht besteed.

Voorop staat het bevorderen van het in artikel 11 van het ESC-verdrag vastgelegde recht op toereikende voeding. Naast directe steunverlening, bijvoorbeeld via de Wereldvoedsel- en landbouworganisatie (FAO), wordt ook prioriteit toegekend aan het afschaffen van het Europees landbouwprotectionisme, het ondersteunen van landhervormingsprogramma's in ontwikkelingslanden en het versterken van de capaciteit van rurale ontwikkelingsorganisaties. In de tweede plaats ziet Duitsland het niet naleven van internationale rechtsnormen inzake arbeid en arbeidsomstandigheden van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) als een belangrijke oorzaak van armoede. Het streven is om fundamentele normen als het afschaffen van dwangarbeid en het terugdringen van kinderarbeid, de vrijheid van vakvereniging en non-discriminatie in het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid geldend te maken. Prioriteiten daarbij zijn onder andere de totstandkoming van een individueel klachtrecht inzake economische, sociale en culturele mensenrechten en het ondersteunen van programma's van de IAO om internationale standaarden inzake kinderarbeid in de praktijk te brengen. Ten derde wordt nadruk gelegd op de gelijke behandeling van vrouwen. Gelijke behandeling van mannen en vrouwen wordt als een doorslaggevende factor beschouwd om armoede te bestrijden. Alle ontwikkelingsprogramma's worden getoetst op de gevolgen voor de positie van vrouwen. Basisonderwijs voor meisjes en vrouwen, het ondersteunen van netwerken voor politieke pressie ten behoeve van mensenrechten en bestrijding van vrouwenhandel en kinderprostitutie worden daarbij als prioriteiten gesteld. In de vierde plaats richt Duitsland zich op medezeggenschap van alle betrokkenen. Medezeggenschap wordt van zeer groot belang geacht om concrete situaties van armoede te doorbreken. Goed bestuur houdt rekening met internationaal aanvaarde grondbeginselen voor participatie (zoals neergelegd in mensenrechtenverdragen) en wordt door Duitsland aan de orde gesteld in onderhandelingsronden met partnerlanden. Prioriteiten zijn:

- democratiseringsprogramma's;
- decentralisering van overheidsbevoegdheden;
- wetsvorming en rechtshulpprogramma's;
- ondersteuning van hervorming van belastingwetgeving en overheidsbudgettering gericht op armoedebestrijding; en

⁷⁰ Andere doelstellingen zijn onder meer: het halveren van het aantal mensen dat in extreme armoede leeft in 2015, het bevorderen van een sociale en rechtvaardige internationale economische orde, het bevorderen van globale milieudoelstellingen en een ecologisch evenwicht en het verbeteren van financieringsmechanismen en schuldverlichting.

- bevordering van een krachtig maatschappelijk middenveld.

De Duitse praktijk laat een aantal dilemma's zien. De relatie tussen mensenrechten en ontwikkelingssamenwerking is tot op heden nog niet in een coherent beleidsdocument geformuleerd. Sinds 1991 brengt de Bondsregering een *Jahresbericht über die Menschenrechtspolitik* uit, waarin ook ontwikkelingssamenwerking aan de orde komt. Er ontbreekt echter afstemming met de rapportages inzake ontwikkelingssamenwerking. Het werk van (mensenrechten)-NGO's in ontwikkelingslanden wordt als belangrijk gekenmerkt en wordt ondersteund. Wel wordt opgemerkt dat deze NGO's zich vooral richten op het signaleren van schendingen en het bieden van slachtofferhulp en dat zij vaak nog onvoldoende zijn geëquipeerd om zich ook met economische, sociale en culturele rechten bezig te houden. Voorts wordt opgemerkt dat de relaties met ontwikkelingslanden en de financiële stromen maar voor een deel via de kanalen van de ontwikkelingssamenwerking lopen. In dat verband wordt bijvoorbeeld gewezen op een mogelijke rol van het bedrijfsleven en financieringsinstellingen.

IV.4 De ervaringen van het Verenigd Koninkrijk

Het *White paper on International Development* (1997) formuleerde een drietal algemene doelstellingen van het Britse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid.⁷¹ Deze zijn:

- het bevorderen van duurzame ontwikkeling;
- het bevorderen van onderwijs, gezondheidszorg en werkgelegenheid voor de armen; en
- de bescherming en een beter beheer van het leefmilieu.

Het *Department for International Development* (DFID) werkt in zijn beleidsdocument *Realising Rights for Poor People* (2000) de visie op een mensenrechtenbenadering van ontwikkelingssamenwerking verder uit.⁷² De mensenrechtenbenadering wordt gedefinieerd als het stem geven aan armen, hen weerbaar maken om eigen beslissingen en keuzes te maken in plaats van over hen te beslissen. Overheden dienen hiertoe instrumenten te ontwikkelen. Verder wordt het Britse samenwerkingsprogramma toegespitst op de verwezenlijking van economische en sociale mensenrechten, waarbij wordt gesteld dat het bereiken van ontwikkelingsdoelstellingen mede afhankelijk blijft van de mate waarin de burger- en politieke rechten kunnen worden verwezenlijkt. Participatie van alle betrokkenen is een voorwaarde om de doelen die DFID zich heeft gesteld, te bereiken; mensenrechten vormen het instrumentarium om participatie van alle betrokkenen te verwezenlijken. DFID baseert zich op het geheel van mensenrechtenverklaringen en verdragen, en op het principe dat alle mensenrechten universeel en ondeelbaar zijn. DFID benadrukt het belang van een functionerende rechtsorde, maar ook van sociaal-juridische betrokkenheid in het veld. Voor thematische beleidsvorming en voor de beoordeling van de mensenrechtensituatie in partnerlanden wordt in de Britse internationale samenwerking gebruik gemaakt van ambassadeberichten, informatie van mensenrechten NGO's en rapportages van EU-vertegenwoordigers.

71 *White paper on international development, 'Eliminating world poverty, a challenge for the 21st century'*. Zie ook: *International Development Act, January 2002: 'The reduction of poverty through furthering sustainable development and promoting the welfare of people'*. Het is opvallend dat het begrip mensenrechten in deze Act in het geheel niet voorkomt.

72 Zie DFID, October 2000.

DFID onderscheidt drie principes om mensenrechten in ontwikkelingssamenwerking te integreren en te komen tot prioriteiten in het beleid. Ten eerste wordt de nadruk gelegd op participatie, hetgeen uitdrukking vindt in het geven van prioriteit aan onder andere het ondersteunen van vaardigheden van armen om zich te organiseren, aan het bevorderen van onderzoek naar de wijze waarop armen zelf hun mensenrechten verstaan, en aan mediaondersteuning. In de tweede plaats wordt 'inclusion' wezenlijk geacht, dat wil zeggen het bevorderen van een samenleving waarin eenieder aanspraak kan maken op al haar of zijn rechten. Daarom wordt prioriteit gegeven aan het meewegen van de mensenrechten van kwetsbare groepen in economische hervormingsprogramma's en in internationale beleidscoördinatie, aan maatregelen om discriminerende wetgeving op te heffen, en aan onderzoek naar de achtergrond van discriminatie en uitsluiting. In de derde plaats staat het nakomen van verplichtingen, door staten, maar ook door multilaterale en non-gouvernementele organisaties centraal. Prioriteiten zijn onder meer:

- het vrijmaken van voldoende fondsen om de millenniumdoelstellingen te bereiken;
- het bevorderen van de ondertekening en ratificatie van mensenrechtenverdragen;
- het helpen 'vertalen' van (internationale) overeenkomsten op nationaal niveau, zodat deze in de dagelijkse praktijk van armen kunnen worden toegepast; en
- het ondersteunen van internationale toezichtmechanismen.

De afgelopen jaren heeft DFID veel activiteiten ontplooid onder de vlag van een mensenrechtenbenadering. Hoewel er, mede gezien het beperkt aantal jaren met praktijkervaring, nog weinig duidelijkheid bestaat over concrete resultaten van deze benaderingswijze, is wel duidelijk dat op een aantal terreinen grote bedragen aan steunverlening worden gegeven om te komen tot armoedebestrijding, schuldverlichting, gezondheidszorg en onderwijs.⁷³ In de praktijk is wel gebleken dat zich in het beleid problemen en dilemma's voordoen. Een mensenrechtenbenadering opereert in een aantal opzichten in een spanningsveld. Het bevorderen van participatie van armen raakt aan sociale en politieke verhoudingen en kan (verborgen) belangentegenstellingen aan het licht brengen. Het wettelijk kader, dikwijls met elementen van traditioneel/gewoonterecht, is niet altijd ontvankelijk voor een mensenrechtenbenadering, omdat maatschappelijke verhoudingen in landen onderling sterk verschillen en ook vaak volstrekt anders liggen dan in veel Westerse landen.⁷⁴

IV.5 De ervaringen van Zweden

Het algemene doel van de Zweedse ontwikkelingssamenwerking is het verbeteren van de leefsituatie van arme groepen in ontwikkelingslanden. Dit is verder uitgewerkt in zes subdoelstellingen, waaronder democratisering en gelijke behandeling van mannen en vrouwen. De *Swedish International Development Cooperation Agency* (SIDA) heeft in 1997 een tweetal beleidsdocumenten uitgebracht, waarin de basis wordt gelegd voor de mensenrechtenbenadering.⁷⁵ Armoede wordt daarin beschouwd als schending van

73 Zie voor meer feitelijke gegevens: Departmental Report 2002 -DFID, www.dfid.gov.uk/pubs/files/DR2002_summary.pdf.

74 Deze verschillen kunnen zich op vele terreinen voordoen. Zie bijvoorbeeld het verbod op recht op land voor vrouwen, het huwelijks- en arbeidsrecht en toegang tot onderwijs.

75 Het betreft het actieprogramma: 'Justice and peace: Sida's programme for peace, democracy and human rights', May 1997, en de beleidsnota: 'Democracy and Human Rights in Sweden's Development Cooperation', Government Communication SKR, 1997/1998: 76.

elementaire mensenrechten. Van ondemocratisch bestuur wordt geconstateerd dat het armen uitsluit, hetgeen op termijn tot grotere armoede leidt. Ieder individueel mensenrecht houdt een verplichting van de overheid in; die overheid is ervoor verantwoordelijk adequate maatregelen te treffen om mensenrechten in de samenleving te realiseren. Ontwikkelingssamenwerking wordt gezien als belangrijk instrument om mensenrechten te bevorderen.

Mensenrechten dienen een zichtbaar integraal bestanddeel van de gehele ontwikkelingssamenwerking te worden. Door middel van een politieke dialoog met partnerlanden dient een mensenrechtendimensie te worden geïncorporeerd in het totaal van de programma's. Om tot een verantwoorde ontwikkelingsstrategie voor de geselecteerde landen te komen, worden met behulp van vier componenten landenanalyses gemaakt. Deze componenten zijn: mensenrechten, democratisering, participatie en goed bestuur.

Binnen de mensenrechtencomponent wordt specifiek gekeken naar de zes belangrijke mensenrechtenverdragen.⁷⁶ Daarbij wordt aan het non-discriminatiebeginsel, het recht op een behoorlijke levensstandaard en het recht op onderwijs een centrale plaats toegerekend. In algemene zin wordt ook gekeken of er sprake is van een rechtsstaat. De democratiseringscomponent wordt toegespitst op institutionele/constitutionele dimensies als scheiding van machten en vrije, eerlijke en periodieke verkiezingen, en op culturele factoren als traditionele raadplegingsvormen en vertrouwen in politieke instituties. De component participatie is gericht op de deelname van mensen in de besluitvorming die van invloed is op hun eigen leven en welzijn. Dat wordt gezien als voorwaarde en doelstelling in de Zweedse samenwerkingprogramma's. In de component goed bestuur wordt met name aandacht besteed aan de overheidsbegroting. Uiteindelijk gaat het in de aanpak van de landenanalyses om het identificeren van gebieden of sectoren die vanuit het perspectief van de armoedebestrijding specifieke aandacht vragen, waar stagnatie of regressie plaatsvindt en waar met behulp van externe ondersteuning democratisering en mensenrechten bevorderd kunnen worden.

Ook het programma van SIDA wordt met problemen en dilemma's geconfronteerd. Hoewel het algemene beleidsdocument stelt dat een mensenrechtenbenadering zal worden toegepast voor de gehele ontwikkelingssamenwerking, komt uit een aantal landenanalyses naar voren dat systematische informatie over de status van ondertekening en ratificatie van de belangrijkste verdragen ontbreekt of onvolledig is. Mogelijk is dat te wijten aan het grote aantal partnerlanden (meer dan honderd). Daarnaast heeft de uitvoeringspraktijk van een mensenrechtenbenadering nog weinig aandacht gekregen. Zo blijft het antwoord op de vraag wat te doen indien het partnerland niet of slechts gedeeltelijk binnen de beleidsdialoog wenst in te gaan op verplichtingen in het kader van gesloten mensenrechtenverdragen, onbeantwoord. Dialoogkwesties worden, zij het op een vrij algemene wijze, behandeld in de landenanalyses en -strategieën, maar komen weinig voor in de beoordelingsmemo's van individuele bijdragen en projecten. Verder lijken concrete projecten op het gebied van mensenrechten in het algemeen gericht op belangenbehartiging ('advocacy'), bevordering van mensenrechtenbewustzijn, onderzoek, documentatie en juridische samenwerking.

In hoeverre deze projecten de allerarmste groepen in de samenleving bereiken, is niet duidelijk. Wel wordt verondersteld dat het merendeel van de bijdragen een indirect effect heeft op het beleid van de instanties waarop de samenwerking zich richt. Vervol-

76 CERD (1965), IVBPR (1966), IVESCR (1966), CEDAW (1979), CAT (1984) en CRC (1989).

gens wordt geconstateerd dat samenwerking in het kader van mensenrechten vaak het veranderen van houdingen en gewoonten betreft (opbouwen van een mensenrechtencultuur), hetgeen tijd vraagt en moeilijk meetbaar is. In algemene zin wordt geconstateerd dat mensenrechten een gevoelig onderwerp blijven in specifieke ontwikkelingsrelaties.

Voorlopige conclusie

Bovenstaande beschrijving van de mensenrechtenbenadering in de ontwikkelingssamenwerking laat zien dat zo'n benadering zeer breed is en dat zij geacht wordt door te werken in het gehele beleid. De benadering is ambitieus van opzet. De mensenrechtenbenadering heeft bij de relevante internationale organisaties en donoren geleid tot een grotere nadruk op participatie, democratisering, goed bestuur en het nemen van de mens als uitgangspunt binnen het beleid inzake mensenrechten als doelstelling en als instrument. Het thema economische herverdeling blijft hierbij echter nogal op de achtergrond. Binnen internationale organisaties en de EU is een soortgelijke trend waarneembaar. Wel blijkt dat alle donoren en organisaties worstelen met de formulering van de kern van de mensenrechtenbenadering en met de integratie en de operationalisering van deze benadering in het totale beleid. Ook blijkt dat geen van de onderzochte donoren en internationale organisaties voldoende aandacht besteedt aan een systematische gegevensverzameling en monitoring van de mensenrechtensituatie in landen waarmee een ontwikkelingssamenwerkingsrelatie bestaat.

De AIV concludeert dat de mensenrechten een juridisch/normatief kader bieden, waarmee richting kan worden gegeven aan (deelterreinen van) het beleid voor ontwikkelingsamenwerking. Het mensenrechtendiscours identificeert enerzijds rechtssubjecten (in het geval van economische en sociale rechten bijvoorbeeld 'de armen'), maar het is niet in alle gevallen gemakkelijk om anderzijds dragers van plichten (overheden, maar ook hulporganisaties, bedrijven) te identificeren en de precieze inhoud van hun plichten vast te stellen. Vaak is sprake van concrete schendingen van mensenrechten (met aanwijsbare daders, zoals politiemensen of gevangenisbewaarders die rechten van verdachten schenden of bedrijven die IAO-verdragen schenden), maar veelvuldig is er ook sprake van 'structurele' niet-naleving van mensenrechten, waarbij de oorzaken in internationale en/of nationale, economische en/of politieke machtsverhoudingen moeten worden gezocht.

V Uitgangspunten en conclusies

In dit hoofdstuk gaat het om de praktische betekenis van mensenrechten in strategieën voor armoedebestrijding en ontwikkeling. In instrumentele zin fungeren mensenrechten allereerst als *rechtsmiddelen*, ter ondersteuning van concrete claims die mensen in staat moeten stellen hun fundamentele vrijheden te beleven en toegang te verkrijgen tot wat nodig is om te voorzien in hun basisbehoeften. Daarnaast hebben ze betekenis als richtinggevende *politieke middelen* c.q. algemene maatstaven ter beoordeling van de legitimiteit van gebruik van macht en als politiek handvat in processen van maatschappelijke verandering.

In functionele zin vervullen mensenrechten een *beschermende en een emancipatoire* rol. In concrete strategieën hebben zij allereerst een beschermende betekenis: zij bieden juridische en politieke bescherming bij situaties waarin de menselijke waardigheid zelf op het spel staat. In emancipatoire zin stimuleren zij daarnaast mensen wiens rechten worden geschonden het heft in eigen handen te nemen en zich in te zetten voor maatschappelijke verandering. Bij zowel de beschermende als de emancipatoire functie van de rechten van de mens zijn ook andere actoren dan alleen de rechtssubjecten zelf betrokken.⁷⁷

In veel ontwikkelingslanden wordt bij de toepassing c.q. naleving van de rechten van de mens een spanningsveld ervaren. Daarbij wordt, in de visie van de machthebbers, te veel nadruk gelegd op het individu en worden schendingen van mensenrechten gerechtvaardigd met een beroep op culturele diversiteit of wordt gewezen op het feit dat de naleving van rechten in de economische en sociale sfeer eerst verbetering behoeft. Deze rechtvaardigingen dienen meestal ter afscherming van het politieke systeem voor kritiek of ter inperking van de reikwijdte van fundamentele rechten om zodoende de positie van de politieke elite te versterken. Mensenrechten zijn echter geen luxeartikelen, die landen zich pas kunnen veroorloven wanneer zij een zeker niveau van ontwikkeling hebben bereikt.

Bovengenoemde rollen van mensenrechten gaan uit van de onderlinge samenhang en verwevenheid van de burger- en politieke rechten en economische, sociale en culturele rechten, alsmede van de relevantie van de rechten van volken. Tegen deze achtergrond zal allereerst een aantal uitgangspunten voor beleid worden geschetst, waarna dit hoofdstuk zal worden afgesloten met de belangrijkste conclusies. In de visie van de AIV moeten deze alle hun weerslag krijgen in het totaal van het beleid.

V.I Uitgangspunten

V.I.1 Armen als prioriteit

De mensenrechtenbenadering kan dienen als strategie en als werkwijze binnen alle samenwerkingsprogramma's; daarbij worden vormen van participatie en verantwoording afleggen ('accountability') in de besluitvorming en de uitvoering ingebouwd, zowel in de officiële steunverlening als in die via NGO's. Een uitgewerkte mensenrechtenbenade-

77 Zie hiervoor B. de Gaay Fortman, 'Persistent Poverty and Inequality in an Era of Globalisation: Opportunities and limitations of a rights approach', paper voor Tilburg University Lustrum Conference, 26-28 maart 2003, p. 14.

ring kan zodoende een stem geven aan armen en hen weerbaarder maken om eigen keuzes te maken. In de dagelijkse praktijk blijkt maar al te vaak dat het slechts (bepaalde onderdelen van) regeringen van ontwikkelingslanden of donoren zijn die invloed op en inspraak bij besluitvorming hebben. Overheidsprocessen blijken vaak ineffectief en irrelevant te zijn voor armen.⁷⁸ *Mensen* dienen voorop te staan bij het maken van beleidskeuzes, niet landen, overheden of economische doelen. Armen zijn slechts zelden in staat toegang tot het recht te krijgen, omdat rechtshulp, als die al aanwezig is, onbetaalbaar voor hen is of omdat het wettelijk kader zich niet leent voor een mensenrechtenbenadering. Naast juridische maatregelen spelen ook maatschappelijke en politieke mechanismen een belangrijke rol. Specifieke aandacht moet worden besteed aan versterking van het institutionele kader. Een evenwichtige maatschappelijke ontwikkeling heeft de meeste kans van slagen als burgers aanspraak kunnen maken op deelname aan het openbaar bestuur, op een regering die verantwoording aflegt en op een onafhankelijk rechtssysteem dat voor een ieder toegankelijk is. Een mensenrechtenbenadering zal altijd op de situatie van het land zelf moeten worden toegesneden. De benadering impliceert dat bij het formuleren van programma's tevens grote aandacht moet worden gegeven aan regionale verschillen in ontwikkelingslanden. In veel ontwikkelingslanden zijn immers bepaalde regio's - en daarmee vaak bepaalde etnische groepen - onderbedeeld met betrekking tot voorzieningen als scholen, ziekenhuizen, water en sanitaire voorzieningen.

De beschreven ervaringen van donoren en internationale organisaties laten zien dat armoedebestrijding en andere doelstellingen van ontwikkelingssamenwerking samen komen in een mensenrechtenbenadering. De uit te voeren programma's staan in het teken van ondersteuning van de belangen van armen. Armoedebestrijding is evenwel in het licht van bestaande maatschappelijke (machts)verhoudingen geen politiek neutrale keuze. Zij kan echter worden gelegitimeerd door haar te baseren op internationaal vastgelegde en aanvaarde rechten van de mens. Een mensenrechtenbenadering leidt tot besluitvorming waarin alle betrokkenen een rol spelen en waarbij vanzelfsprekend belangentegenstellingen aan het licht worden gebracht: belangentegenstellingen bijvoorbeeld tussen armen onderling of tussen armen en rijken. Deze, niet te voorkomen, belangentegenstellingen vragen om een aanpak waarbij betrokkenen, inclusief de overheid, (juridisch) verantwoordelijk kunnen worden gehouden. In die zin betekent ontwikkeling ook politieke strijd, hetgeen de positie van donoren ten opzichte van regeringsvertegenwoordigers waarmee zij onderhandelen, danig onder spanning kan zetten. Donoren moeten kiezen voor de armen. Door die keuze kunnen zij in conflict komen met de regering van het ontwikkelingsland in kwestie. Een beroep op internationaal erkende mensenrechten is dan relevant. Naarmate een ontwikkelingsland overigens een beter functionerende democratie heeft, bestaat de mogelijkheid tot nauwere samenwerking. Een mensenrechtenbenadering in neutrale zin is niet mogelijk als beleidsoptie; gekozen dient te worden voor een focus op *mensen en hun rechten*.

V.1.2 *Rol maatschappelijke actoren*

Steun via sociaal-economische belangenbehartigers en niet-gouvernementele kanalen kan in sommige gevallen doelmatiger zijn dan steun via regeringskanalen. Zowel tegenover de desbetreffende staat als tegenover de eigen belastingbetaler zijn die visie en inzet van belang. Hierdoor is bovendien de inzet van ontwikkelingsgelden eenvoudiger

⁷⁸ Zie voor een beschrijving van deze problematiek onder meer: Deepa Narayan, 'Can Anyone hear us, Voices of the poor', Uitgave Wereldbank, Oxford University Press 2000. De AIV merkt hierbij op dat hij er de voorkeur aan geeft te spreken van 'contraproductief' in plaats van 'irrelevant'.

te rechtvaardigen. Op mensen gerichte steun op het terrein van de rechten van de mens is in het verleden vrijwel nooit controversieel geweest, bij de ontvanger noch bij de donor en/of belastingbetaler. Vanuit Nederland wordt, bijvoorbeeld via het kanaal van de MFO's, weliswaar al veel steun verleend, maar het grootste deel van de ontwikkelingsamenwerking verloopt via andere kanalen. Specifieke projecten op het gebied van versterking van de rechtsstaat en de rechten van de mens zijn niet altijd gericht op de armste groepen in de samenleving; op termijn zijn zulke projecten wel relevant voor armen. Dit geldt bijvoorbeeld voor programma's ter bestrijding van vrouwendiscriminatie. Die gerichtheid is op zich geen probleem, zolang ervoor wordt gezorgd dat de belangen van armen in deze programma's ook worden behartigd. Een mensenrechtenbenadering kan bovendien bijdragen aan het in kaart brengen van sectoren en structuren om zodoende gericht beleid mogelijk te maken.⁷⁹

Een mensenrechtenbenadering biedt daarom inhoudelijke ijkpunten voor het stellen van doelen en het volgen en beoordelen van de voortgang in programma's (bijvoorbeeld: de toegang tot schoon water en sanitaire voorzieningen voor armen, toegang tot gezondheidszorg). Een commitment van donoren om de economische en sociale rechten van armen te versterken zou evenwel niet alleen een keuze voor sociale sectoren zoals onderwijs en gezondheidszorg moeten inhouden. Eveneens moet grote nadruk worden gelegd op toegang van armen tot middelen om in hun bestaan te voorzien, zoals toegang tot land en tot krediet. Gebrek aan participatiemogelijkheden (uitsluiting) en gebrek aan greep op het eigen leven zijn ook elementen van een armoedesituatie. De nadruk van de steunverlening door de huidige donoren lijkt veelal te liggen op organisaties die zich richten op een versterking van burger- en politieke rechten. Tegelijkertijd moet de bewustwording van het belang van mensenrechten in ontwikkelingsprocessen bij mensenrechten-NGO's worden vergroot. Vaak is er een groot verschil in belevingswereld tussen de NGO's die zich vooral met de ontwikkelingsproblematiek bezighouden, en NGO's die zich vooral op de burger- en politieke rechten richten; een verschil in belevingswereld komt overigens evenzeer voor bij (onderdelen van) overheden en internationale instellingen. Investeren in een brede bewustwording van de rol van de mensenrechten in ontwikkeling is van groot belang.

De vraag is gerechtvaardigd of de vele mensenrechten- en ontwikkelingsorganisaties voldoende zijn geëquipeerd om zich zowel met burger- en politieke rechten als met economische, sociale en culturele rechten bezig te houden. Teneinde maatschappelijke organisaties en NGO's voldoende te equiperen, dient hierin gericht te worden geïnvesteerd, bijvoorbeeld via het kanaal van de MFO's.⁸⁰ Om te voorkomen dat de armen extra worden getroffen door gebrek aan medewerking of zelfs het slachtoffer worden van ernstige mensenrechtenschendingen, zou een nog groter gedeelte van de Nederlandse inspanningen inzake ontwikkelingssamenwerking moeten worden besteed via niet-overheidskanalen als gekwalificeerde MFO's, NGO's en andere sociaal-economische belangenbehartigers, waaronder ook instituten voor rechtshulp.⁸¹

79 Zie ook: I. Boerefijn, M. Brouwer en R. Fakhreddine (Eds), 'Linking and learning in the field of economic, social and cultural rights', SIM-special 27, Utrecht 2001.

80 Zie hiervoor bijvoorbeeld ook het actieprogramma van Oxfam, 'Towards Global Equity', 2000.

81 Zie voor een aantal kritische kanttekeningen bij de rol van NGO's in het algemeen ook: AIV, 'Commentaar op de notitie mensenrechten 2001', Den Haag, 2001, pp. 13-14. Zie ook voetnoot 1 (advies AIV nr. 29).

Bij een dergelijke steunverlening is het wel van belang te voorkomen dat NGO's vrijwel volledig door buitenlandse donoren worden gefinancierd. Ondanks goede bedoelingen kan buitenlandse steunverlening op die wijze soms afbreuk doen aan de zelfstandige opbouw van een breed veld van sociaal-economische belangenbehartigers en kan zij de onderlinge verhoudingen onder grote druk zetten, zeker indien er sprake is van significante beloningsverschillen tussen door donoren gefinancierde medewerkers en medewerkers van NGO's die vooral afhankelijk zijn van lokale financiering.

V.1.3 Naleving van mensenrechtenverdragen

Uit de eerdere beschrijving van ervaringen met een mensenrechtenbenadering, is onder meer gebleken dat de mensenrechtenverdragen een juridisch en normatief handvat kunnen bieden voor besluitvorming inzake steunverlening. Het risico dat het begrip mensenrechten aan inflatie onderhevig raakt door alles wat met ontwikkeling te maken heeft als mensenrecht te bestempelen, blijkt in de praktijk te zijn beteugeld. Veeleer kan worden gesproken over een toespitsing en verfijning van substantiële mensenrechtennormen en van het ontwikkelen van een stelsel van toezichtmechanismen. Niet alles in het kader van ontwikkelingssamenwerking heeft met mensenrechten te maken, maar het gehele ontwikkelingssamenwerkingsbeleid is wél doortrokken van mensenrechten. In dit verband moet ook de waarde van het recht op ontwikkeling worden genoemd. Die waarde ligt vooral in het verbindende en integrerende karakter ervan. Door dit karakter te benadrukken kan in het beleid een nog betere verbinding worden gelegd met het uitgangspunt dat bevordering en naleving van het geheel der mensenrechten de basis van een mensenrechtenbenadering van ontwikkelingssamenwerking moet zijn.

Een naar behoren functionerend rechtssysteem op nationaal niveau, is voor een goede naleving van internationale mensenrechtenverplichtingen een belangrijk vereiste. Daartoe zijn goed geïnformeerde, goed opgeleide, niet-corrupte en effectieve nationale rechters een belangrijke voorwaarde. Rechtszekerheid en rechtvaardigheid zijn namelijk vaak met elkaar verbonden. Daarnaast kunnen regionale mensenrechtenhoven (Amerika, Europa en te zijner tijd Afrika) en Commissies (Afrika en Amerika) ook een belangrijke complementaire rol spelen in de ontwikkeling van de rechtsbescherming; deze instellingen verdienen steun in een mensenrechtenbenadering.

Naast de naleving van internationale mensenrechtenverplichtingen, laat het nakomen van rapportageverplichtingen die verbonden zijn aan mensenrechtenverdragen, veel te wensen over. Regeringen rapporteren niet, niet tijdig of onvolledig en parlementen, zowel die van ontvangende landen als van donorlanden, zijn hierop of té weinig toegestemd of té weinig alert; dit probleem is al eerder gesignaleerd en beschreven in adviezen van de (toenmalige) ACM en de AIV.⁸² Indien het rapportageproces in ontvangende landen wordt gehinderd door gebrek aan deskundigheid of middelen, ligt hier een eerste mogelijkheid voor donoren om, tijdelijk, steun te verlenen teneinde obstakels te verwijderen. De rapportages onder de VN-mensenrechtenverdragen en op grond van IAO-verdragen en de bespreking daarvan in de verdragscomités kunnen vervolgens dienen als uitgangspunt voor een analyse van de ontwikkelingsbehoeften in mensenrechtentermen. Dit bevestigt de noodzaak van verbeterde uitwisseling en koppeling van gegevens- en rapportagebestanden. Die informatie kan vervolgens worden gebruikt om te bezien of de huidige samenwerkingprogramma's zijn toegesneden op een dergelijke identificatie en op welke wijze kan worden bijgedragen aan een grotere aandacht voor en nadruk

⁸² Zie onder meer ACM, 'VN-toezicht op mensenrechten', advies nr. 22, Den Haag, oktober 1996 en AIV, 'Commentaar op de notitie mensenrechten 2001', advies nr. 24, Den Haag, september 2001.

op het toezicht op de naleving van eenmaal aangegane verplichtingen. Maatschappelijke organisaties en NGO's kunnen daarnaast helpen het toezicht op de naleving te verbeteren. Eén van de methoden is om mogelijkheden te creëren voor deze organisaties om serieuze 'schaduwrapportages' vorm te geven en hun de mogelijkheid te bieden deze breed te publiceren in de desbetreffende landen. Hiervoor moeten in donorprogramma's voldoende middelen worden vrijgemaakt.

V.1.4 Mensenrechten: positieve en negatieve benadering

In de literatuur over mensenrechten en ontwikkelingssamenwerking wordt een onderscheid gemaakt tussen een positieve koppeling en een negatieve koppeling van mensenrechten en ontwikkelingssamenwerking: in de negatieve koppeling gaan donorlanden in het geval van (ernstige en stelselmatige) mensenrechtenschendingen of stagnatie van democratisering (het niet toelaten van meerpartijenverkiezingen) over tot een vermindering of zelfs stopzetting van de hulp van regering tot regering.⁸³ Bij een positieve benadering proberen donorlanden via hun hulpbeleid de mensenrechtensituatie en/of de democratie te bevorderen: het gaat hier bijvoorbeeld om versterking van de rechtsstaat via programma's voor politie en justitie, steun aan projecten en programma's gericht op het mondig maken van arme groepen, steun aan mensenrechtenorganisaties of financiële of technische steun voor verkiezingen.

Hoewel een positieve benaderingswijze de voorkeur verdient, is de AIV van oordeel dat beide benaderingen een rol in het beleid moeten blijven spelen. Voor een negatieve koppeling blijft het nodig in de officiële hulprelatie consequenties te trekken indien in partnerlanden sprake is van ernstige en/of stelselmatige schendingen van mensenrechten. In internationaal verband bestaat hierover consensus, zoals onder meer tot uitdrukking komt in het Verdrag van Cotonou. Op grond van dit verdrag kan in geval van schendingen van mensenrechten en/of ernstige corruptie de hulp worden opgeschort of beëindigd. Voorts is het van belang dat donorlanden, indien zich schendingen of een verslechtering van het mensenrechtenklimaat voordoen, in het kader van de beleidsdialoog met de regering van het hulpontvangende land hieraan aandacht schenken. De ervaring heeft verder geleerd dat druk van donoren op dit terrein alleen effectief is indien zij gezamenlijk optreden.

Voor wat betreft de invulling van de hulprelatie betekent een mensenrechtenbenadering dat zowel de burger- en politieke rechten als economische, sociale en culturele rechten een vaste plaats krijgen toebedeeld op de agenda van de dialoog tussen de regeringen van het donorland en het hulpontvangende land. De mensenrechten kunnen immers als een ijkpunt fungeren voor het beoordelen van zowel het door de donor gefinancierde programma als voor het door het ontvangende land gevoerde sociaal-economische beleid. In het beleid van het hulpontvangende land moet duidelijk zijn hoe binnen de beperkte middelen die de desbetreffende regering heeft, prioriteit wordt gelegd bij die sectoren die de armoede kunnen verminderen (in tegenstelling tot bijvoorbeeld uitgaven voor defensie). Een mensenrechtenbenadering impliceert echter ook dat de regering van een hulpontvangend land de donor kan aanspreken op de keuze van hulpprogramma's. De praktijk leert echter dat van een werkelijke tweezijdigheid in de hulprelatie

83 Ibid. voetnoot 16, bijdrage O.B.R.C. van Cranenburgh, 'Development Cooperation and Human Rights: Linkage Policies of the Netherlands', in *Human Rights in Developing Countries*, Yearbook 1995, Ed. P. Baehr, H. Hey, J. Smith and T. Swinehart, 1995, p. 29 e.v. en K. de Feyter, K. Landuyt, L. Reyndams, F. Reyntjes, S. Van de Ginste en H. Verleyen, 'Ontwikkelingssamenwerking als instrument ter bevordering van mensenrechten en democratisering', Brussel, VLIR-ABOS, 1995.

geen sprake is. In het advies dat de AIV onlangs heeft uitbracht over de Pro-Poor Growth wordt onder meer geconcludeerd dat het Programma voor armoedebestrijding (PRSP-proces) een sterk door donoren gedomineerd proces is, dat nog te veel is gericht op de landen en te weinig oog heeft voor individuele armoede en participatie van direct betrokkenen. Voorts blijkt dat donoren, waaronder Nederland, bij de keuze van sectoren niet altijd de prioriteiten volgen die in de PRSP's zijn gesteld.

In het landenconcentratiebeleid zoals dat in de kabinetsperiode 1998-2002 is ingezet, is dit soort conditionaliteit zichtbaar in de criteria voor de selectie van concentratielanden. De criteria van goed bestuur hebben immers raakvlakken met de burger- en politieke rechten, terwijl de aanwezigheid van goed sociaal-economisch beleid (in de praktijk: een voldoende gerichtheid op armoedebestrijding) raakt aan de implementatie van economische en sociale rechten. Juist ook in het bilateraal beleid kan een bijdrage worden geleverd aan de naleving van mensenrechten, mits dit beleid daarop wordt toegesneden. Toch valt, in de optiek van een mensenrechtenbenadering, het nodige af te dingen op de tot nu toe door de Nederlandse overheid gemaakte keuzes van landen waarmee wordt samengewerkt.⁸⁵ De mensenrechtencomponent is in het huidige beleid vrijwel niet bestaand. Uitgaande van de wenselijkheid van een mensenrechtenbenadering dient derhalve opnieuw serieus te worden gekeken naar de criteria waarop keuzes worden gebaseerd. De selectie van en de wijze waarop deze vervolgens wordt uitgewerkt, behoort zodanig te zijn, dat alleen die landen in aanmerking komen waar steunverlening een reële bijdrage kan leveren aan een bevordering van de mensenrechten.⁸⁶ De criteria en de keuzes moeten uniform worden toegepast op een wijze die ook voor de ontvangende landen transparant is.

Kenmerkend voor de sectorale benadering is een verschuiving van de financiering van concrete projecten en programma's naar een geheel van samenhangende activiteiten op een deel terrein van het overheidsbeleid. De benadering impliceert een nadruk op samenwerking en dialoog met de ontvangende regering en een sterke mate van donorcoördinatie. Uitgaande van het gegeven dat de sectorale benadering alleen wordt toegepast in landen die in aanmerking komen voor een structurele hulprelatie (en dus voldoen aan de daarvoor gestelde voorwaarden), wordt op deze wijze terecht het accent verlegd van donorzeggenschap over projecten en programma's naar samenwerking met de regering van het hulpontvangende land op een geheel beleidsterrein. De mensenrechtenbenadering impliceert evenwel dat men voor de keuze van sectoren en de beoordeling van het beleid op de desbetreffende terreinen moet vaststellen in hoeverre het sectorale beleid bijdraagt aan de bevordering van de mensenrechten in brede zin. Steun aan de sector gezondheid, water en sanitatie, onderwijs of de rechterlijke macht zijn in harmonie met een mensenrechtenbenadering, indien het beleid is gericht op het zo breed mogelijke toegang creëren tot voorzieningen en diensten voor de armen. Steun aan (een sector binnen) de landbouw zou bijvoorbeeld zo moeten worden gericht, dat met name aan de armen op het platteland toegang tot land en productiemiddelen of krediet wordt verschafte. Een en ander vraagt daarom om een kritische beschouwing van de huidige programma's in deze landen. Deze beoordeling, gebaseerd op een

85 Zie AIV, 'Commentaar op de criteria voor structurele bilaterale hulp', Den Haag, november 1998 en ook: D.J. Koch, 'Herfkens' selectiviteitsbeleid onder de loep: een beoordeling en voorstellen ter verbetering', Internationale Spectator, Jrg. 57, nr. 2, februari 2003, pp. 71-76.

86 Zie hiervoor in meer detail ook: HOM, 'Matching practice and principles, human rights impact assessment: EU opportunities', Utrecht 2002.

gedegen analyse, zou moeten leiden tot heldere richtlijnen voor het uit te voeren beleid.

Ook bij macro-economische steun is een relatie met mensenrechten te leggen. Terwijl een ongezond macro-economisch klimaat slecht is voor het bedrijfsleven en de economische groei kan verminderen, beïnvloedt een instabiele macro-economische omgeving ook de overlevingskansen van armen. Macro-economische problemen als 'double-digit' of 'triple-digit'-inflatie treffen armen hard en kunnen in extreme gevallen deelname aan de formele economie voor armen onmogelijk maken. De in het verleden veelvuldig overgewaardeerde valuta beïnvloedden de export van landbouwgewassen van boeren negatief en tekorten op de betalingsbalans beïnvloedden de prijzen en beschikbaarheid van consumentengoederen. Macro-economische steun, die per definitie wordt verleend aan de centrale regering, kan derhalve de overlevingskansen van armen vergroten en dus ook van betekenis zijn voor de economische en sociale rechten van armen. Een mensenrechtenbenadering in de ontwikkelingssamenwerking vereist evenwel dat de relatie van macro-economische steun met mensenrechten expliciet wordt uitgewerkt, en de vorm van de steun beïnvloedt. Nederland zou dit moeten doen in het eigen bilaterale beleid en in het kader van relevante donoroverleggen en financiële instellingen.

V.1.5 Rol internationale (financiële) organisaties en de EU

De rol van de VN-instellingen en gespecialiseerde organisaties en internationale financiële instellingen op het terrein van mensenrechten en ontwikkeling is belangrijk. Zowel bij de vormgeving van een beleid op dit terrein als in uitvoerende zin is veel potentie aanwezig. De door het Bureau van de HCRM ontwikkelde 'guidelines' zijn daarvan slechts een belangwekkend voorbeeld. De wijze waarop in toenemende mate wordt samengewerkt is ook veelbelovend. Over de praktische uitwerking en behaalde resultaten is nog niet veel te zeggen, omdat verschillende programma's nog in ontwikkeling zijn. Het betreft met name UNDP/HURIST, Unicef, die de mensenrechtenbenadering heeft geïntegreerd in het totaal van het programma, de technische samenwerkingsprogramma's van de IAO en de coördinatieactiviteiten van de HCRM die gericht zijn op integratie van mensenrechten in het gehele VN-systeem. In deze en andere projecten en programma's wordt nadruk gelegd op participatie van alle sectoren van de maatschappij, hetgeen past in de huidige benadering van ontwikkelingssamenwerking waarvan ook de mensenrechtenbenadering deel uitmaakt. Daarnaast hebben mensenrechten ook een prominente plaats verworven in het ontwikkelingsbeleid van de EU, zonder dat expliciet voor een mensenrechtenbenadering is gekozen. Ten aanzien van de activiteiten van de Wereldbank en het IMF moet worden geconstateerd dat deze organisaties juridisch verplicht zijn ervoor te zorgen dat hun activiteiten geen negatieve invloed hebben op de capaciteit van staten om hun mensenrechtenverplichtingen na te komen. De wijze waarop dit programmatisch wordt vormgegeven door deze instellingen is echter niet altijd duidelijk. Om dit te verbeteren is in het recente advies van de AIV inzake Pro-Poor Growth een aantal aanzetten gegeven. Indien uitgevoerd, kunnen deze aanbevelingen bijdragen aan een verdere ontwikkeling van een mensenrechtenbenadering voor deze instellingen. Nederland moet zich ervoor inzetten dat deze instellingen hun toekomstige beleid op dit terrein duidelijker in het teken van mensenrechten stellen.

V.1.6 Coherentie

Zelfs als de relatie tussen mensenrechten en ontwikkelingssamenwerking in coherente beleidsdocumenten is geformuleerd, is de uitvoeringspraktijk vaak weerbarstig. Enerzijds schort het in de donorlanden, op nationaal niveau, vaak aan goede afstemmingen en samenwerking tussen relevante departementen, anderzijds bestaat er een grote kloof tussen de belevingswereld van armen en gemarginaliseerden en hetgeen door

donoren en regeringen van ontwikkelingslanden aan beleidsvoornemens wordt geformuleerd. Een donorbeleid moet coherent zijn, niet alleen in de zin van vrij van tegenstrijdigheden, maar ook zo dat alle beleidsonderdelen elkaar ondersteunen; het betreft dus alle ministeries. Als voorbeeld van concrete activiteiten kan bijvoorbeeld worden gewezen op de ambities van de MDG's. Deze kunnen alleen maar worden bereikt indien alle betrokkenen, zowel in de donorlanden als in de ontvangende landen op coherente wijze samenwerken. Ondanks het feit dat dit aspect ook door de Nederlandse regering wordt onderschreven, valt echter op dit terrein nog het nodige te verbeteren.⁸⁷ De relaties met ontwikkelingslanden en financiële stromen verlopen maar voor een deel via de ontwikkelingssamenwerking. Op het terrein van economische relaties en wapenexporten vinden transacties plaats die niet duiden op goede afstemming en samenwerking tussen de relevante ministeries, met mensenrechten als uitgangspunt. Ook het gebrek aan coherentie tussen EU-beleid op de terreinen van mensenrechten en ontwikkeling, handel en landbouw staat de effectiviteit in de weg. Vanwege de gedeelde competentie voor buitenlands beleid en ontwikkelingssamenwerking is er ruimte voor spanningen tussen het beleid en de besluiten van EU-instellingen en individuele lidstaten. Dit is een belangrijke factor, die leidt tot incoherentie. Een voorbeeld daarvan is het voortbestaan van het landbouwprotectionisme van de EU; dit is een ernstige sta-in-de-weg en dient te worden beëindigd. Tot slot moet ook besluitvorming in de respectieve internationale fora als IMF, Wereldbank en WTO erop zijn gericht dat de doelstellingen en effecten van ontwikkelingssamenwerking niet worden ondermijnd.⁸⁸ Daartoe moeten het IMF en de Wereldbank hun mandaat in ieder geval breder interpreteren dan zij nu doen.

V.1.7 Betere mensenrechtenantenne eigen apparaat

De invoering van een mensenrechtenbenadering zal een extra inspanning vragen op het gebied van gerichte opleiding van ambtenaren, ambassade-medewerkers en (lokale) staf van ontwikkelingsorganisaties en andere NGO's op het terrein van internationale mensenrechtenverdragen en uitvoerings- en toezichtmechanismen. Dat is een investering, die op de langere termijn haar vruchten zal afwerpen. Voor alle betrokkenen is het van belang dat wordt gekozen voor een mensenrechtenbenadering, die ministeriebreed wordt vormgegeven.

Conclusies

In de visie van de AIV moeten de hierboven weergegeven uitgangspunten hun weerslag krijgen in het totaal van het beleid. Naar het oordeel van de AIV bieden de hieruit te trekken conclusies goede handvaten en kunnen deze worden gebruikt in het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid en in het Nederlands beleid in het algemeen. De belangrijkste conclusies zijn daarbij:

- Niet alles in het kader van ontwikkelingssamenwerking heeft met mensenrechten te maken, maar het gehele ontwikkelingssamenwerkingsbeleid is wél doortrokken van mensenrechten.
- Een mensenrechtenbenadering dwingt tot het maken van keuzes. Het gaat om een zeer brede, ambitieuze benadering, die geacht wordt door te werken in het gehele

87 Zie onder meer 'Beleidsnotitie Ontwikkelingssamenwerking - Landbouw', TK 2002-2003, kamerstuk 28318, nr. 2, december 2002.

88 Zie onder meer: L. van Maare, 'Coherentie in de ontwikkelingssamenwerking: hoe verder?', Internationale Spectator, Jrg. 57, nr. 2, februari 2003, pp. 81-87.

beleid. Mensenrechten bieden een juridisch/normatief kader, waarmee richting kan worden gegeven aan (deel)terreinen van) het beleid voor ontwikkelingssamenwerking. Naleving van de internationaal erkende mensenrechten moet daarbij uitgangspunt zijn.

- *Mensen en hun rechten* dienen voorop te staan bij het maken van beleidskeuzes, niet landen, overheden of economische doelen. Donoren dienen te kiezen voor armen. Het inschakelen en het steunen van maatschappelijk actoren in ontwikkelingslanden is van groot belang bij het vormgeven van een mensenrechtenbenadering.
- De selectie van landen waaraan steun wordt verleend, moet zodanig zijn, dat alleen landen in aanmerking komen waar steun een reële bijdrage kan leveren aan de bevordering van het geheel van de mensenrechten. De beoordeling hiervan dient plaats te vinden op grond van duidelijke, uniforme en transparante criteria; deze moeten vervolgens eenduidig worden toegepast. De toetsing moet zijn gebaseerd op een heldere landenanalyse. Daartoe moet voldoende aandacht worden besteed aan systematische gegevensverzameling en het volgen en beoordelen van de mensenrechtensituatie.
- De doorgevoerde decentralisatie van de budgetten voor het Nederlandse (bilaterale)beleid heeft op lokaal niveau een beter zicht gegeven op activiteiten en resultaten van activiteiten die in de landen plaatsvinden. Door gebrekkige terugkoppeling van deze informatie naar het departement bestaat echter onvoldoende overzicht van de volle breedte van dat deel van de ontwikkelingssamenwerking en is het bepalen van algemene beleidsprioriteiten lastig. Zulke algemene beleidsprioriteiten zijn noodzakelijk.
- Er dient meer te worden geïnvesteerd in de opleiding van medewerkers van het ministerie en van ontwikkelingsorganisaties op het terrein van internationale mensenrechtenverdragen en uitvoerings- en toezichtmechanismen. Zodoende kunnen kennis en bewustwording inzake mensenrechten bij individuen worden vergroot teneinde meer synergie tussen het ontwikkelingsbeleid en de mensenrechtenbenadering aan te brengen.
- Zowel de realisering van burger- en politieke rechten als die van economische, sociale en culturele rechten verdienen een vaste plaats op de agenda van de dialoog tussen de regeringen van het donorland en het hulpontvangende land. Mensenrechten dienen zo als ijkpunt voor het beoordelen van enerzijds het door het ontvangende land gevoerde sociaal-economische beleid en anderzijds het door de donor gefinancierde programma.
- In algemene zin kan niet worden gesproken van inflatie van het begrip mensenrechten. Het gaat veeleer om een toespitsing en verfijning van substantiële mensenrechtennormen en om het ontwikkelen van een stelsel van toezichtmechanismen. Gezien het grote aantal ontwikkelingen op dit terrein blijkt het echter lastig een verantwoord totaaloverzicht te krijgen.
- Voor een goede naleving van internationale mensenrechten verplichtingen is op nationaal niveau een goed functionerend rechtssysteem een belangrijk vereiste. Goed geïnformeerde, goed opgeleide, niet-corrupte, en effectieve rechters zijn daar-

toe een eerste voorwaarde. Permanente mensenrechteneducatie en het instellen van nationale mensenrechteninstellingen en ombudsmaninstellingen verdienen daarnaast hoge prioriteit.

- Het is van groot belang dat overeengekomen internationale afspraken en toezeggingen op het terrein van zowel de mensenrechten als de ontwikkelingssamenwerking (Kopenhagen-afspraken, MDG's, de Monterrey-consensus en het Johannesburgprogramma) consequent worden nagekomen. Hier ligt een rol voor de VN, voor industrielanden en voor ontwikkelingslanden.
- De rol van de VN-instellingen, gespecialiseerde organisaties, internationale financiële instellingen en de EU op het terrein van mensenrechten en ontwikkeling is belangrijk. Nederland moet erop toezien en er aan bijdragen dat deze organisaties en instellingen hun beleid op dit terrein duidelijk in het teken van mensenrechten (blijven) stellen. Bijdragen aan verbetering van de effectiviteit van het mensenrechtenbeleid van deze organisaties op het terrein van informatieverzameling en -analyse, aan versterking van expertise en aan systematische samenwerking, zijn daarbij noodzakelijk.
- Het totaal van het Nederlandse beleid dient coherent te zijn. Het dient vrij te zijn van tegenstrijdigheden en verschillende beleidsonderdelen dienen elkaar onderling te ondersteunen. Dit geldt voor het beleid en de uitvoeringswerkzaamheden van alle Nederlandse ministeries, maar ook internationale organisaties als IMF, Wereldbank en WTO moeten hierop toezien.
- De waarde van het recht op ontwikkeling schuilt voor de AIV vooral in het verbindende karakter ervan. De afzonderlijke mensenrechten op leven, voedsel, gezondheid, onderwijs en deelname aan het politieke en culturele leven komen samen in het recht op ontwikkeling. Als zodanig kan het integrerend werken en de rechten van individuen en volken verbinden. Aldus kan het recht op ontwikkeling via het gecombineerde effect van deze werkingen een positieve rol vervullen ter bevordering van respect voor het geheel van de rechten van de mens.
- De door de HCRM ontwikkelde ontwerprichtlijnen in het document 'Draft guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies' zijn belangwekkend en kunnen een goed instrument vormen voor de verdere operationalisering en evaluatie van het door Nederland te ontwikkelen beleid op het terrein van een mensenrechtenbenadering van ontwikkelingssamenwerking.
- De AIV benadrukt, tot slot, het uitgangspunt van dit advies dat het bestaan van wijdverbreide extreme armoede het onmogelijk maakt voor betrokkenen hun mensenrechten effectief te realiseren. De internationale gemeenschap moet derhalve hoge prioriteit blijven geven aan de verlichting en uiteindelijke uitbanning van de armoede. De gemeenschappelijke noemer van zowel mensenrechtenbeleid als het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking is en moet blijven: het bevorderen en beschermen van de menselijke waardigheid.

Ministerie van

Buitenlandse Zaken

De Voorzitter van de Adviesraad
Internationale Vraagstukken
Mr. F. Korthals Altes
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Directie Mensenrechten en
Vredesopbouw (DMV)
Bezuidenhoutseweg 67
2594 AC Den Haag

Datum 5 april 2002
Kenmerk DMV/MR- 078/02
Blad 1/4
Bijlage(n) Twee
Betreft Adviesaanvraag ontwikkelingssamenwerking en
mensenrechten: praktische toepassing van de zgn.
Human rights based approach to development

Behandeld Kanta Adhin
Telefoon 070-3485061
Fax 070-3485049
E-mail dmv-mr @minbuza.nl

In de Notitie Mensenrechtenbeleid 2001 die de regering op 14 mei 2001 aan de Tweede Kamer deed toekomen, wordt aangegeven dat er gezocht wordt naar een betere conceptuele aansluiting tussen het mensenrechtenbeleid en ontwikkelingssamenwerking, teneinde meer synergie tussen beide beleidsvelden aan te brengen. Hierbij gaat het er met name om begrippen als transparantie en *accountability* van regeringen en participatie en medezeggenschap van burgers in ontwikkelingsprocessen vorm en inhoud te geven in de praktijk van alledag. Ontwikkelingssamenwerking is daarbij een belangrijk instrument.

Bij de invulling van ontwikkelingsrelaties ligt het accent op de hoofddoelstelling van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid (os-beleid), te weten armoedebestrijding. Over de plaats van mensenrechten in het os-beleid werd in 1987 reeds uitvoerig advies uitgebracht door de Adviescommissie Mensenrechten, de voorganger van de AIV/CMR. In de reactie van de regering daarop werd vastgesteld dat de uitgangspunten die de Commissie in haar advies heeft gekozen, overeenkomen met die welke ten grondslag liggen aan het regeringsbeleid, namelijk:

- dat ontwikkelingssamenwerking mede dienstbaar behoort te zijn aan de verwezenlijking van de rechten van de mens;
- dat bij de bevordering van de mensenrechten, ook in het kader van ontwikkelingssamenwerking, steeds moet worden uitgegaan van een geïntegreerde benadering van beide categorieën mensenrechten. Dat wil zeggen dat de behartiging van burgerrechten en politieke rechten niet gescheiden mag worden gezien van de behartiging van sociale, economische en culturele rechten;



- dat bij de bevordering van de mensenrechten door middel van ontwikkelingssamenwerking aan "positieve middelen" groter gewicht moet worden toegekend dan aan "negatieve middelen".

In de loop der tijd is het begrip "goed bestuur" een wezenlijk onderdeel gaan uitmaken van het os-beleid. Dit omvat eerdergenoemde begrippen als transparantie en *accountability* van regeringen, alsmede participatie en medezeggenschap van burgers. Voorts is inmiddels ook het besef geworteld dat duurzame ontwikkeling zowel economische groei als menselijke ontplooiing vereist. Armoede wordt allang niet meer alleen gezien in termen van gebrek aan inkomen. In toenemende mate wordt belang gehecht aan veiligheid en ontplooiingskansen voor mensen. Het *World Development Report 2000/2001*, "Attacking Poverty", bezigt de termen "opportunity", "empowerment" en "security".

De laatste jaren heeft de zgn. *human rights based approach to development* (mensenrechtenbenadering van ontwikkeling) in het werk van enkele VN-fondsen (UNICEF, UNDP, UNIFEM), alsmede van enkele bilaterale donoren (waaronder het VK en Zweden) zijn intrede gedaan. De benadering biedt een conceptueel kader voor de "empowerment" van mensen vanwege het accent op hun participatie in het ontwikkelingsproces en hun medezeggenschap in een eerlijke verdeling van de welvaart. Hier ligt een duidelijk verband met het recht op ontwikkeling, dat uitgaat van de centrale positie van de mens zowel in het proces van ontwikkeling als in de verdeling van de resultaten van ontwikkeling. Tegelijkertijd biedt deze mensenrechtenbenadering handvatten voor het integreren van mensenrechten in de praktijk van alledag. Er kan een directer verband worden gelegd tussen, bijvoorbeeld, activiteiten op het gebied van gezondheidszorg en het recht van een ieder op een zo goed mogelijke lichamelijke en geestelijke gezondheid zoals vervat in artikel 12 van het VN-verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten.

Het afgelopen jaar zijn er reeds enkele activiteiten in gang gezet om het mensenrechtenbeleid en ontwikkelingssamenwerking beter op elkaar te doen aansluiten. Zo wordt de mensenrechtenbenadering onder de aandacht van sectorspecialisten gebracht en is er in het kader van het project "Mainstreaming Armoedebestrijding" van het departement een intern paper "Armoedebestrijding en Mensenrechten" opgesteld. Dit is een eerste aanzet in een traject dat uiteindelijk moet leiden tot een handreiking aan posten om armoedebestrijding vanuit het perspectief van mensenrechten te beargumenteren, als aanvulling op bestaande armoede-bestrijdingsstrategieën. Omgekeerd kunnen armoedebestrijdingsargumenten worden gebruikt bij het aankaarten van mensenrechtenkwesties. Zo zou bijvoorbeeld in een land waar zorg bestaat over de

toename van genitale verminking ook het belang van gezonde en onafhankelijke vrouwen voor de economische groei kunnen worden benadrukt.

Dat het bij ontwikkeling om de verwezenlijking van rechten van mensen gaat en niet om liefdadigheid, daar bestaat geen twijfel over. Toch roept de mensenrechtenbenadering van ontwikkeling nog een aantal vragen op. Raakt het begrip "mensenrechten" niet aan inflatie onderhevig door alles wat met ontwikkeling te maken heeft als zodanig te bestempelen? Bestaat het gevaar dat het in dit verband slechts om "papieren" rechten gaat die geen wortel schieten in de maatschappelijke context? Bij armoede gaat het dikwijls niet om een specifieke schending met een aanwijsbare dader, maar om een algehele foute situatie met vele verantwoordelijken die niet makkelijk juridisch aangesproken kunnen worden. In landen waar het recht op ontwikkeling relevant is, ontbreekt het vaak aan een goed werkend rechtssysteem. Wekt het gebruik van de term "rechten" in het kader van ontwikkeling dan misschien niet teveel verwachtingen die in de praktijk niet kunnen worden waargemaakt? Het is echter wellicht nuttig om pragmatisch te werken en te bezien hoe de mensenrechtenbenadering praktisch kan worden vertaald in concrete strategieën en maatregelen die in de ontwikkelingssamenwerkingspraktijk van alledag kunnen worden gehanteerd teneinde de samenhang tussen ontwikkelingssamenwerking en het mensenrechtenbeleid te versterken.

Met het oog hierop zouden wij het zeer op prijs stellen advies van uw Raad te mogen ontvangen. Onze aanvraag heeft geen betrekking op de algemene vraag van de plaats die mensenrechten in het ontwikkelingsamenwerkingsbeleid dient in te nemen aangezien daarover, zoals boven aangegeven, reeds eerder advies werd uitgebracht. Naast bovengenoemde vragen zouden wij met name graag zien dat in het advies wordt ingegaan op:

- de wijze waarop de mensenrechtenbenadering (*human rights based approach to development*) kan worden gehanteerd in de praktijk van ontwikkelings-samenwerking in het algemeen en in de sectorale benadering in het bijzonder;
- mogelijke dilemma's voortvloeiend uit overgevoeligheid aan de kant van sommige landen op het gebied van mensenrechten (denk bijvoorbeeld aan rechten van vrouwen gerelateerd aan reproductieve gezondheid) en manieren om daarmee om te gaan;
- de wijze waarop de mensenrechtenbenadering kan worden bevorderd in Gespecialiseerde Organisaties en VN-fondsen (met name andere dan eerdergenoemde UNDP, UNIFEM en UNICEF);
- de relatie tussen het PRSP-concept (*Poverty Reduction Strategy Papers*) van IMF/Wereldbank en de mensenrechtenbenadering, in het bijzonder de wijze waarop het PRSP-concept kan bijdragen aan de mensenrechtenbenadering;

- de wijze waarop het recht op ontwikkeling in concreto bevorderd kan worden. In dit verband kan ook worden gewezen op de werkzaamheden van de onafhankelijk expert van de VN voor het recht op ontwikkeling, de heer Arjun Sengupta.

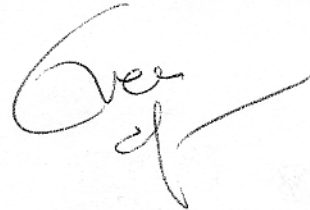
Het ligt in de bedoeling om mede aan de hand van het advies in het najaar een interne workshop te beleggen die moet uitmonden in een praktisch richtsnoer voor posten om mensenrechten in de dagelijkse praktijk van ontwikkelingssamenwerking te integreren en tot een wederzijdse versterking te komen van het beleid inzake mensenrechten en inzake armoedebestrijding.

Uw advies zien wij met belangstelling tegemoet.

De Minister
van Buitenlandse Zaken

A large, stylized handwritten signature in black ink, appearing to be 'Jan', written over a vertical line.

De Minister
voor Ontwikkelingssamenwerking

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Over', written in a cursive style.

Lijst van gebruikte afkortingen

ACM	Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
AVVN	Algemene Vergadering van de Verenigde Naties
BuPo-verdrag	Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
CEDAW	Convention on the Elimination of Discrimination against Women (Verdrag inzake de uitbanning van discriminatie jegens vrouwen)
CRC	Convention on the Rights of the Child (Verdrag voor de rechten van het kind)
CMR	Commissie mensenrechten (AIV)
COM	Commissie ontwikkelingssamenwerking en mensenrechten (AIV)
COS	Commissie ontwikkelingssamenwerking (AIV)
DFID	Department for International Development (Departement voor internationale ontwikkelingssamenwerking)
ESC-verdrag	Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten
EU	Europese Unie
FAO	Food and Agriculture Organisation (Wereldlandbouw- en voedselorganisatie)
HCRM	Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens
HURIST	Human Rights Strengthening programme (Programma ter bevordering van mensenrechten)
IAO	Internationale Arbeidsorganisatie (International Labour Organisation)
IMF	Internationaal Monetair Fonds
MDGs	Millennium Development Goals (Millennium doelstellingen)
NGOs	Niet-gouvernementele organisaties
OrEA	Bureau Organisatie, Evaluatie en Advies
PRSP-concept	Poverty Reduction Strategy Papers (Programma voor armoedebestrijding)

SGVN	Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency (Zweeds instituut voor ontwikkelingssamenwerking)
UNDP	United Nations Development Programme (Verenigd Naties programma voor ontwikkelingssamenwerking)
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund (Verenigde Naties Kinderfonds)
UVRM	Universele Verklaring van de Rechten van de Mens
VN	Verenigde Naties
VS	Verenigde Staten

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS; recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG: van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000 ***
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*

* *De adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels.*

** *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).*

- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001 ****
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004, *november 2001*
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003: rol en richting, *mei 2002 ****
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *mei 2002*
- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van strategieën tegen armoede, *januari 2003*

*** Ook beschikbaar in het Frans en Russisch.