



Tom Janssen

WOUTER VANDENHOLE

Naar een mensen- rechtenbenadering van ontwikkeling?

Toen ik in september 2004 op een conferentie in Hanoi sprak over een mensenrechtenbenadering van ontwikkeling, kreeg ik de vraag voorgeschoteld of dit een nieuwe vorm van voorwaardelijk ontwikkelingssamenwerkingsbeleid was. Daarmee waren we meteen tot een belangrijk pijnpunt doorgestoten. Bij heel wat politieke verantwoordelijken in het Zuiden en heel wat mensen in het wereldje van de ontwikkelingssamenwerking bestaat argwaan en terughoudendheid tegenover een al te grote rol van mensenrechten. Uit die argwaan blijkt dat de stap van liefdadigheid en medemenselijkheid naar de erkenning van afdwingbare rechten groter is dan hij op het eerste gezicht lijkt.

In zekere zin ligt hier een belangrijke uitdaging voor het onderwijs.

De weerstanden tegen een integratie van mensenrechten in de praktijk van de ontwikkelingssamenwerking kunnen diverse oorzaken hebben. Eén ervan is al aangegeven: mensenrechten als een subtiële of niet zo subtiële vorm van politieke druk: als je niet aan mensenrechten

doet, vervalt de subsidie. Een andere oorzaak heeft wellicht te maken met vernieuwingsmoeheid: om de zoveel jaar is er wel een nieuwe theorie of benadering die opgeld maakt (zie het artikel over beleidsgeneraties elders in deze *Kleio*) en telkens wordt die voorgesteld als hét grote inzicht dat alle voorgaande van de kaart veegt. Dat leidt soms tot frustratie.

Van liefdadigheid naar aanspraken

Ondanks die weerstanden heeft een mensenrechtenbenadering van ontwikkeling de voorbije jaren veel weerklink gevonden. Waarover gaat het precies? Wezenlijk

gaat het om het met elkaar verbinden van mensenrechten en ontwikkeling en/of ontwikkelingssamenwerking. In essentie betekent dit dat ontwikkeling niet langer begrepen wordt als een geschenk of een vorm van liefdadigheid van bovenaf, maar als een set van aanspraken van individuen en groepen van onderuit. Deze benadering integreert de normen, standaarden en principes van het internationale mensenrechtensysteem in ontwikkelingsplannen en processen, alsmede in het ontwikkelingsbeleid.

Meteen zij hier opgemerkt dat een mensenrechtenbenadering van ont-

Dr. W. Vandenhole is verbonden aan het Center for Transboundary Legal Development, Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Tilburg.

wikkeling misschien niet expliciet geïntegreerd hoeft te worden in alle aspecten van de ontwikkelingssamenwerking. De hamvraag moet steeds zijn wat de meerwaarde ervan kan zijn. In het licht van die vraag is de introductie van een mensenrechtenbenadering van ontwikkeling wellicht het meest legitiem en dringend in verband met de ontwikkeling van kwetsbare groepen. Zij zijn vaak de eerste en grootste slachtoffers van zogenaamde 'ontwikkeling' in het kader van grootse ontwikkelingsprojecten of macro-economische hervormingen voor armoedebestrijding.

Een rijkere ontwikkelingsconcept

Wat is de meerwaarde van de integratie van mensenrechten in het concept van ontwikkeling en in de praktische ontwikkelingssamenwerking?

In de eerste plaats leidt die integratie tot een ruimer en rijkere ontwikkelingsconcept: niet macro-economische groei, maar het individu staat centraal bij ontwikkeling. Ontwikkeling heeft te maken met mogelijkheden, met een toename in keuzevrijheid van mensen. Traditionele armoedeanalyse gaat vooral uit van inkomens- en economische indicatoren. Een mensenrechtenanalyse besteedt ook aandacht aan bekommernissen van de armen zelf, met inbegrip van machteloosheid en sociale uitsluiting.

In de tweede plaats biedt een mensenrechtenbenadering van ontwikkeling meer duidelijkheid over (internationale) normen, zoals die zijn vastgelegd in internationale verdragen en de gezaghebbende interpretatie ervan door de Verenigde Naties. Die verdragen definiëren gedetailleerd de inhoud van ontwikkeling op tal van domeinen, zoals gezondheid, onderwijs, huisvesting en bestuur. Omdat de internationale mensenrechtenverdragen een gemeenschappelijke pool vormen van min of meer universeel aanvaarde normen, is ook gemakkelijker een consensus mogelijk.

In de derde plaats draagt een mensenrechtenbenadering van ontwikkeling bij tot verhoogde 'accountabili-

ty'; er moet eerder rekenschap afgelegd worden. Doordat specifieke plichten en plichtendragers in het ontwikkelingsproces aan te wijzen zijn, biedt de benadering een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheid die gebaseerd is op de verplichtingen voor staten die voortvloeien uit de mensenrechtenverdragen. Op die manier verhuist ontwikkeling van de sfeer van de liefdadigheid naar die van de verplichtingen. Als militaire uitgaven bijvoorbeeld voorrang krijgen op sociale basisvoorzieningen, of de progressieve realisatie van sociale en economische rechten in het gedrang komt door handelsakkoorden of structurele aanpassingen, kan een beroep gedaan worden op dit juridisch bindend kader. Het recht, en zonodig het gerechtelijk apparaat kan ingeschakeld worden om gerechtvaardigde eisen voor menselijke ontwikkeling kracht bij te zetten.

Tot slot biedt de mensenrechtenbenadering van ontwikkeling ook geïntegreerde waarborgen tegen ongewilde nadelige gevolgen van ontwikkelingsprojecten. Door mensenrechten in het centrum van ontwikkeling en ontwikkelingssamenwerking te plaatsen, zullen ontwikkelingsinitiatieven die schade kunnen berokkenen al heel vroeg ter discussie gesteld worden.

Recht op ontwikkeling?

Een mensenrechtenbenadering van ontwikkeling reikt dus een ander conceptueel, normatief en operationeel kader aan voor ontwikkeling en ontwikkelingssamenwerking. Maar daarmee zijn we er niet, want er doemen ook problemen op. Een lastige kwestie is het strikt individueel karakter van mensenrechten. Mensenrechten komen toe aan individuen. In de klassieke en nog steeds gangbare opvatting van mensenrechten kunnen collectiviteiten, groepen of gemeenschappen geen dragers van mensenrechten zijn. Ontwikkeling daarentegen is moeilijk individualiseerbaar en is haast per definitie een collectief fenomeen. Pogingen om collectieve mensenrechten (zoals bijvoorbeeld het recht op ontwikkeling) te conceptualise-

ren, zijn tot op heden niet zeer vruchtbaar gebleken. Wellicht hebben we ook geen collectieve rechten nodig, maar eerder collectieve procedures om mensenrechten operationeel te maken in een ontwikkelingscontext.

Wat de kracht daarvan kan zijn, heeft het Indische Opperste Gerechtshof aangetoond in de zogenaamde 'procesvoering als sociale actie' ('Social Action Litigation'). Bij procesvoering als sociale actie kunnen groepen of derden namens groepen zeer informeel (een brief of telegram volstaat) schendingen van mensenrechten aankaarten. Het Indische Opperste Gerechtshof heeft in het kader van deze procedure revolutionaire arresten gewezen inzake schuldsavernij, kinderarbeid en hongersnood. Het Indische voorbeeld is intussen in zekere mate ook nagevolgd in Zuid-Afrika. Al is duidelijk dat dergelijke procesvoering niet zonder meer toegepast kan worden in alle landen van het Zuiden – het vereist onder meer dat er een zekere mate van een rechtstaat bestaat, een sterk maatschappelijk middenveld en sociaal activistische rechters – toch zou het nuttig zijn het potentieel ervan verder te verkennen.

Plicht om te ontwikkelen

Al is het nog niet zo dat mondiaal erkend wordt dat rijke landen verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling van armere, sporen van een *politiek* mondiaal engagement voor ontwikkeling zijn onder meer terug te vinden in de 'Monterrey consensus' over geld voor ontwikkeling van maart 2002, en in de millenniumontwikkelingsdoelstellingen.

De juridische verplichting tot samenwerken en bijdragen tot ontwikkeling van het Zuiden is er tot dusver niet echt. Een aanzet daartoe is wel te vinden in het begrip 'internationale of extraterritoriale verplichtingen' dat voornamelijk onder het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten is uitgewerkt. Bij internationale of extraterritoriale verplichtingen gaat het om verplichtingen voor met name landen uit het Noorden

Een perfecte opmaat voor het eindexamen- onderwerp 2006-'07. Leest als een roman!

Arianne Baggerman & Rudolf Dekker
KIND VAN DE TOEKOMST
De wondere wereld van Otto van Eck
(1780-1798)

'De auteurs etaleren met veel verve hun eigen, uiterst deskundige kijk op de Nederlandse Verlichting. Dat heeft een prachtig, vaak verrassend (en bovendien fraai geïllustreerd) boek opgeleverd.' – NRC Handelsblad

624 pagina's, paperback, € 27,50
ISBN 90 284 2083 5

W E R E L D B I B L I O T H E E K



om economische, sociale en culturele rechten in het Zuiden te eerbiedigen, te beschermen en zo nodig te vervullen. Die verplichtingen spelen niet enkel op het strikte domein van de ontwikkelingssamenwerking, maar evenzeer op het vlak van landbouw-, handels- of monetair beleid.

De erkenning van juridisch bindende internationale verplichtingen is nog niet een feit. Zelfs landen met een zeer progressief en gul beleid inzake ontwikkelingssamenwerking huiveren bij het idee dat bijvoorbeeld de besteding van 0,7 % van het BNP aan ontwikkelingssamenwerking een *juridische* verplichting zou zijn onder de mensenrechtenverdragen, zo vertrouwde een VN-mensenrechtenexpert me toe (zie ook de uitspraak van Ritzen, elders in deze *Kleio*).

Implicaties van de mensenrechtenbenadering

Wat betekent dit alles voor de (Nederlandse) ontwikkelingssamenwerking? Eerst en vooral dat men gaat nadenken over de mensenrechtenbenadering: wat houdt die in,

willen we ons die eigen maken, en zo ja, hoe doen we dat dan het best? Die reflectie heeft in Nederland al plaatsgevonden. In april 2002 verzochten de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking de Adviesraad Internationale Vraagstukken om advies over de praktische toepassing van de zgn. *Human rights based approach to development*. De adviesraad rapporteerde in april 2003.

Uit de reactie van de regering en de beleidsnotitie *'Aan elkaar verplicht, Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015'* in het najaar van 2003 blijkt een zekere appreciatie voor het advies – al lijkt het niet direct te leiden tot ingrijpende koerswijzigingen binnen de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking.

Er bestaat een lange traditie van aandacht voor mensenrechten in het buitenlands beleid en de ontwikkelingssamenwerking. Niettemin vereist de aanneming van de mensenrechtenbenadering in de eerste plaats vooral een perspectiefwijziging.

Een dergelijke missie zou in het beste geval natuurlijk al in het voortgezet onderwijs beginnen. Docenten geschiedenis en maatschappijleer zouden met hun leerlingen discussie moeten voeren over internationale recht en mensenrechten in het bijzonder. Het onderwerp spreekt leerlingen bijna altijd aan, want hoe abstract het soms ook klinkt, het is in onze hedendaagse samenleving ook erg nabij.

Hetzelfde geldt voor ontwikkelingssamenwerking: in de geschiedenisles zou duidelijk kunnen worden hoe het denken over het helpen van 'arme landen' door de decennia heen is veranderd en hoe de praktijk van hulpverlening allengs een ander karakter heeft gekregen.

De charitatieve benadering van ontwikkeling en ontwikkelingssamenwerking is voorbij. In het onderwijs zou de stap van ontwikkelingseducatie naar mensenrechteneducatie nu eens beslist en voorgoed moeten worden gezet om vertrouwde paradigma's van onderop te slechten.