

1. Wat is de mensenrechtenbenadering

Inleiding

De mensenrechtenbenadering is een andere manier kijken naar armoede en ontwikkeling. Door armoede van burgers te analyseren vanuit het perspectief van de mensenrechten, kan een betere analyse worden gemaakt van de belangrijkste knelpunten in een samenleving die duurzame ontwikkeling in de weg staan en wat daar aan kan worden gedaan. Daarbij heeft de mensenrechtenbenadering het voordeel dat het een universeel kader biedt op basis waarvan wij regeringen kunnen aanspreken. Het legitimeert waarom wij ons bemoeien met misstanden in een land.

De mensenrechtenbenadering is ook een uitwerking van het effectiviteit-legitimiteit model uit de concept-notitie Goed Bestuur. De mate van legitimiteit van een overheid laat zich goed analyseren aan de hand van de verplichtingen uit de mensenrechtenverdragen, maar ook de beoordeling van de effectiviteit laat zich vertalen in mensenrechtentermen.

De intentie om mensenrechten nader te integreren in ontwikkelingssamenwerking werd al uitgesproken in de mensenrechtennotitie 2001. Nadat de AIV een advies had uitgebracht over de mensenrechtenbenadering besloot de minister voor Ontwikkelingsamenwerking in de notitie Aan Elkaar Verplicht hieraan nadere invulling te geven.

Dit hoofdstuk is bedoeld om dit beleid te concretiseren en handreikingen te bieden hoe hiermee om te gaan in de praktijk en welke instrumenten hierbij kunnen worden gebruikt.

Basisprincipes

De mensenrechtenbenadering houdt in dat beleid en instituties voor armoedebestrijding moeten voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de internationale mensenrechtenverdragen¹. Deze verdragen hebben universele geldingskracht en zijn door de meeste landen ondertekend, waardoor ook een juridische verplichting is ontstaan om er concreet invulling aan te geven. Uit de verdragen vloeit voort dat de armen rechten hebben net als ieder ander mens. Traditioneel werd binnen ontwikkelingssamenwerking vooral gedacht in termen van behoeften.

Het beginsel om als burger gevrijwaard te blijven van discriminatie en het afleggen van rekenschap door de overheid aan de burgers staan in de benadering centraal. Dit zijn de basisprincipes waaraan iedere vorm van overheidshandelen moet voldoen. Dat impliceert een democratische staatsinrichting waarin allen, ook de armen, een recht op medezeggenschap kunnen doen gelden. De mensenrechtenverdragen geven specifieke richtlijnen hoe deze participatie vorm zou kunnen krijgen. De benadering maakt helder dat armoedebestrijding valt terug te voeren op een veelheid aan rechten die onlosmakelijk met elkaar verweven zijn. Zo kunnen economische, sociale en culturele rechten vooral worden gerealiseerd bij de waarborging van burgerlijke en politieke rechten.

Voor zover het gaat om economische, sociale en culturele rechten gaat de benadering uit van 'progressieve realisatie'. Niet alle rechten hoeven en kunnen per direct volledig vervuld zijn. Zolang een staat kan aantonen serieus aan de realisatie te werken handelt zij niet in strijd met internationale verplichtingen en is het aan de eigen bevolking waarschijnlijk goed uit te leggen dat het nog even zal duren voordat bijvoorbeeld toegang tot kwalitatief goed basisonderwijs voor iedereen is gerealiseerd.

¹ Meer informatie over deze verdragen is te vinden op www.ohchr.org/

Overigens blijven de partnerlanden onder alle omstandigheden zelf verantwoordelijk voor de bescherming en implementatie van mensenrechten. Het is onze taak hen aan te spreken op hun internationale verplichtingen en het is onze *keuze* te besluiten overheden te ondersteunen bij het implementeren van hun beleid. De verantwoordelijkheid voor bescherming van de mensenrechten blijft echter te allen tijde bij het betrokken land.

De mensenrechtenverdragen bieden dikwijls zelf al concrete benchmarks en indicatoren om de voortgang van realisatie te kunnen meten. Anders kunnen dergelijke indicatoren vaak ontleend worden aan rapportages van bijvoorbeeld Speciale VN-Rapporteurs over het betrokken recht. Voor meer informatie over de mensenrechtenbenadering wordt verwezen naar de *OHCHR guidelines on a human rights based approach to poverty reduction strategies* (Link maken in intranetversie van het handboek).

Wat doen andere organisaties?

Ontwikkelingssamenwerking en mensenrechten zijn in ons beleid steeds meer met elkaar verweven geraakt. De laatste jaren is ook de VN begonnen serieus werk te maken van de integratie van mensenrechten in ontwikkelingssamenwerking. Als hoeder van de internationale mensenrechtenverdragen is de VN er allengs van bewust geraakt dat de organisatie in al haar activiteiten behoort bij te dragen tot de realisatie van de normen en waarden die daaraan ten grondslag lagen - niet alleen via politieke kanalen, maar ook via haar ontwikkelingsprogramma's.

SGVN Kofi Annan heeft dit in 2002 tot prioriteit verklaard in zijn '*Agenda for further change*'. Ook de Millennium Development Goals zijn geworteld in dit gedachtegoed. Men noemt dit de *human rights based approach to development*. Intussen hebben UNICEF op het gebied van kinderrechten, de ILO met betrekking tot het arbeidsrecht, de WHO op het terrein van gezondheid en mensenrechten en UNFPA voor wat betreft de reproductieve rechten van vrouwen een belangrijke bijdrage geleverd aan de concrete uitwerking van deze benadering. Inmiddels zijn ook andere organisaties binnen de VN-familie begonnen met de implementatie van deze benadering, en zijn er *inter agency* afspraken gemaakt om de aanpak te standaardiseren. UNDP speelt hierbij een voortrekkersrol. Voor de laatste ontwikkelingen binnen de VN ga naar: [www.undp.org/human rights](http://www.undp.org/human%20rights); of www.ohchr.org.

Ook bilaterale donoren, non-gouvernementele organisaties en de Nederlandse medefinancieringsorganisaties hebben de afgelopen jaren de rol van de mensenrechten in hun beleid versterkt. Sommige van hen hebben de mensenrechtenbenadering verheven tot het organiserende principe voor hun beleid (SIDA, CORDAID/OXFAM en HIVOS), andere organisaties kiezen alleen voor meer aandacht voor mensenrechten binnen hun beleid zonder hieraan verbindende conclusies te trekken (DfID).

2. Wat verwachten we ervan?

Afgezien van het feit dat de universaliteit van de mensenrechten een goede rechtvaardiging biedt voor onze bemoeienis met misstanden elders in de wereld en ons kan helpen bij prioriteitstelling in onze programmering, verwachten we ook andere concrete resultaten van de benadering:

1. Respect voor de mensenrechten vergroot de kans op sociaal-economische ontwikkeling en draagt aldus bij aan de effectiviteit van de overheid in partnerlanden.
2. Bevordering van de mensenrechten versterkt het democratiseringsproces en draagt aldus bij aan de legitimiteit van de overheid in partnerlanden.
3. De mensenrechtenbenadering leidt tot een betere kwaliteit van ontwikkelingssamenwerking, omdat er structureel rekening wordt gehouden met de rechten van de armen. Anders gezegd:

wanneer wij ons actiever inzetten voor het bevorderen van de mensenrechten, betekent dit dat onze inspanningen in de sectoren ook tot betere resultaten zullen leiden.

4. Tenslotte kan de mensenrechtenbenadering bijdragen aan effectievere donorcoördinatie (vanwege het universele karakter van het analysemodel is het immers makkelijker om als donorgemeenschap overeenstemming te bereiken over de prioriteiten van de hulp) en aan een coherent en geïntegreerd buitenlands- en ontwikkelingsbeleid.

3. Waar dient het voor?

Probleemanalyse

In de eerste plaats is de mensenrechtenbenadering een analysemodel voor de armoedesituatie in een land. De bepalingen van de mensenrechtenverdragen zijn hierbij het uitgangspunt. Het meest uitgebreide model dat er op dit moment bestaat is ontwikkeld door de OHCHR in de *guidelines on a human rights based approach to poverty reduction strategies* ([link](#)). Dit model richt zich vooral op specialisten en is in de alledaagse praktijk van de ontwikkelingsamenwerking te uitgebreid om te hanteren. Wij hebben er niettemin voor gekozen een link naar deze guidelines in dit hoofdstuk op te nemen, omdat zij wel praktische handreikingen bieden voor thema-deskundigen die meer in detail wensen te analyseren welke internationale normen er gelden in hun sector en in hoeverre een overheid daaraan voldoet. Een ander bruikbaar stuk is de *practice note on human rights and poverty reduction* (2003) van UNDP ([link](#)), die een verdere praktische uitwerking biedt van de OHCHR guidelines.

De Europese Commissie heeft daarnaast een praktisch instrument ontwikkeld² dat geschikt is voor het maken van een analyse op hoofdlijnen, om zo helder te krijgen waar de prioriteiten in een samenwerkingsprogramma met een land zouden moeten liggen. ([evt. link](#)).

Planningsinstrument: prioriteitsstelling

Uit een analyse vanuit mensenrechtenperspectief blijkt meestal duidelijk aan welke verplichtingen een overheid nog niet voldoet. Voor een aantal rechten geldt dat zij direct toepasbaar zijn. Ieder land dient deze rechten te allen tijde te respecteren ongeacht de situatie. Dit betreft bijvoorbeeld de volgende rechten uit de Internationale Conventie inzake Burger- en Politieke Rechten (het BuPo-verdrag): het recht op leven (art 6); het verbod op marteling en inhumain gedrag (art 7); op slavernij (art 8); op gevangenneming wanneer men niet heeft voldaan aan contractuele verplichtingen (art 11); op strafbaarstelling met terugwerkende kracht (art 15); het recht op erkenning als persoon binnen het recht (art 16); op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst (art 18). Wanneer een partnerland handelt in strijd met deze rechten, dan zijn wij als donor gehouden het betrokken land hierop direct aan te spreken en maatregelen te vragen om deze rechten en vrijheden te respecteren.

In andere gevallen bestaat er meer ruimte voor prioriteitstelling. Vanuit ontwikkelings-perspectief is de belangrijkste vraag hierbij: in hoeverre is het niet vervullen van bepaalde rechten van invloed op de legitimiteit en effectiviteit van een overheid op termijn. In de paragrafen hieronder zal dit nader worden uitgewerkt.

Monitoring voortgang

De mensenrechtenverdragen bieden ook een goede blauwdruk om te monitoren of er voortgang wordt gemaakt met het nakomen van verdragsverplichtingen. Het is niet noodzakelijk dat wij zelf uitgebreide monitoringsmechanismen opzetten; binnen de VN-familie wordt door verschillende instanties actief gemonitord en zijn er voor vrijwel alle landen en op vrijwel alle thema's uitgebreide rapporten beschikbaar. De meest gedetailleerde hiervan zijn de rapporten van de diverse VN-verdragscomités bijvoorbeeld inzake vrouwenrechten (CEDAW), kinderrechten (CRC), of burger- en politieke rechten (Comité voor de Mensenrechten). Daarnaast heeft ook de VN-Mensenrechtencommissie een groot aantal landen- en thematische rapporteurs die toezicht houden op de voortgang van implementatie van mensenrechten-afspraken en daarover periodiek rapporteren. Al

² Handbook on promoting good governance in European Commission co-operation, 2003

deze documenten zijn te vinden op de site van het kantoor van de VN Hoge Commissaris voor de Mensenrechten ([link naar www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)).

4. Richtlijnen voor de praktijk

Bij het toepassen van de mensenrechtenbenadering gaat het in de eerste plaats om een attitude: Nederland dient bereid te zijn op alle niveaus mensenrechtenproblemen aan de orde te stellen en actie te nemen om de situatie te verbeteren, bij voorkeur in samenwerking met de EU-partners en/of andere gelijkgezinden.

De in dit hoofdstuk gegeven handreikingen voor analyse, planning en monitoring kunnen worden gebruikt om invulling te geven aan ons beleid om mensenrechten een integraal onderdeel te maken van ontwikkelingssamenwerking te maken. Posten zijn vrij hieraan zelf concrete invulling te geven, afhankelijk van de lokale mogelijkheden. De analyse van de mensenrechtensituatie vindt plaats op basis van universele normen, maar de oplossingen zijn maatwerk.

Hieronder zal nader worden ingegaan op een aantal deelaspecten waarover vragen kunnen bestaan.

Cultuurrelativisme

Sommige landen proberen zich aan internationale normen te onttrekken door te stellen dat het eigenlijk westerse waarden betreft en dat die door hun cultuur anders worden gezien. Zij ontkennen in feite de universaliteit van de mensenrechten. Dit verwijt komt al ruim 40 jaar in diverse verschijningsvormen terug. Hierbij wordt meestal het hardst van leer getrokken tegen de burger- en politieke rechten. Eerst waren het de communistische landen die stelden dat economische, sociale culturele rechten eigenlijk het belangrijkste waren; in de jaren 80/90 van de vorige eeuw kwam er een groep Aziatische landen op die claimden dat Aziatische waarden zich verzetten tegen politieke rechten en vrijheden voor het individu. Op dit moment komt de kritiek van een groep Arabische/islamitische landen die stellen dat de meeste burger- en politieke rechten niet in overeenstemming zijn zouden zijn met hun cultuur of geloof.

In de twee eerste groepen landen is inmiddels gebleken dat dit een opvatting was die alleen werd uitgedragen door de regeringsleiders van die landen. Na politieke omwentelingen in die landen bleek de bevolking er toch anders over te denken. Hoewel het nu bijna niet meer voorkomt in de wereld dat het mensenrechtenraamwerk als geheel wordt verworpen, komt het op deelonderwerpen nog wel voor dat dit soort argumenten wordt gebruikt, met name wanneer het gaat om rechten van vrouwen. Het Nederlandse beleid blijft erop gericht de universaliteit van de mensenrechtenverdragen te benadrukken. Dit betekent in de praktijk dat een verweer dat de universaliteit verwerpt, door ons niet wordt geaccepteerd. Nederland zal zich blijven inzetten overheden te bewegen de betrokken bepalingen te respecteren.

Prioriteitstelling: wat moet eerst?

Zoals hierboven al aangegeven dient altijd te worden gereageerd op schendingen van de direct toepasbare rechten. De meeste van dit soort schendingen zijn van zodanige aard, dat voor het opheffen ervan alleen politieke instrumenten zullen kunnen worden ingezet. In de partnerlanden behoren dit soort schendingen in principe niet voor te komen, maar het is niet denkbeeldig dat zij gedurende de ontwikkelingssituatie tot dit soort schendingen overgaan. Ernstige en massale schendingen van deze rechten is een reden om de hulprelatie te beëindigen.

In de meeste partnerlanden hebben we te maken met een situatie waarin de meeste mensenrechten in beginsel wel worden geëerbiedigd, maar in de praktijk onvoldoende consistent worden gerespecteerd. Op basis van de 'guiding questions' en 'pointers' uit het EU handboek kan een post een analyse maken van de belangrijkste problemen op het gebied van naleving van burger- en politieke rechten en

op het gebied van sociale, economische en culturele rechten. Dit zal ongetwijfeld nog een redelijk breed scala aan knelpunten opleveren.

Om tot een verdere prioriteitstelling te komen dient te worden afgewogen in hoeverre het niet vervullen van bepaalde rechten van invloed is op de legitimiteit en effectiviteit van een overheid op termijn. Hierbij moet ook worden meegewogen hoe realistisch het is om op een gegeven moment aandacht te vragen voor een onderwerp. Deze afweging kan nooit vrijblijvend zijn. Afhankelijk van de ernst van de problematiek kan de internationale gemeenschap sommige problemen niet negeren. In zo'n geval zal eerder gebruik worden gemaakt van politieke instrumenten en minder van traditionele OS-instrumenten.

Bij sommige hardnekkige problemen (zoals bijvoorbeeld maatschappelijke uitsluiting van minderheden) is het ook een mogelijkheid een meerjarige strategie te ontwikkelen, bij voorkeur in nauw overleg met belanghebbenden in het partnerland en in samenwerking met de EU-partners en/of andere gelijkgezinden.

Keuze van instrumenten

Bij de keuze van instrumenten speelt een belangrijke rol in hoeverre de betrokken overheid bereid is om aandacht te besteden aan bepaalde problemen. Wanneer een partnerland de probleemanalyse en prioriteitsstelling onderschrijft, kunnen andere instrumenten worden ingezet dan wanneer een land ontkent dat er problemen zijn en er niet over wenst te spreken.

Soms is het nodig politieke druk uit te oefenen of een dialoog te starten om meer begrip te kweken voor de noodzaak bepaalde maatregelen te nemen, zoals bijvoorbeeld het toestaan van seksuele voorlichting aan schoolgaande kinderen. In andere gevallen kunnen er afspraken worden gemaakt in het kader van een PRSP-proces of een overeenkomst voor sectorale steun, waarin wordt vastgelegd dat wat betreft de toegang tot het basisonderwijs in een periode van vijf jaar het aantal schoolgaande kinderen wordt verhoogd tot bijvoorbeeld 95 procent.

Politieke instrumenten versus OS-instrumenten

Het bevorderen van mensenrechten is al ruim dertig jaar een van de hoofddoelstellingen van het Nederlandse buitenlandse beleid. Er is een breed scala aan politieke instrumenten om landen aan te sporen de mensenrechten te respecteren. In de multilaterale mensenrechtenfora (zoals de VN-Mensenrechtencommissie in Genève en de Derde Commissie van de AVVN in New York) wordt jaarlijks gedebatteerd over de mensenrechtensituatie in landen en over tal van thematische onderwerpen. In de eerste plaats vervullen de debatten in deze fora de belangrijke functie om de consensus over mensenrechtenonderwerpen tussen landen te vergroten en tot verdere normstelling te komen³, maar zij worden ook gebruikt voor het uitoefenen van politieke druk om landen te bewegen bepaalde maatregelen te nemen. Andere politieke instrumenten zijn *démarches* (tegenwoordig bijna altijd in EU-verband), dialogen, speciale gezanten of lobby-activiteiten om tot hervormingen aan te zetten.

Politieke instrumenten worden meestal ingezet bij ernstige, acute mensenrechtenschendingen. Ontwikkelingssamenwerking heeft een ander scala aan instrumenten dat ook erg effectief kan zijn. Donoren kunnen ervoor zorg dragen dat in samenwerkingsovereenkomsten concrete afspraken worden gemaakt over mensenrechtenonderwerpen. Er kunnen gerichte projecten op dit gebied worden gefinancierd, maar het is ook mogelijk om bevordering van de mensenrechten te integreren in sectorale programma's. Dit hoeft niet altijd expliciet. Bijvoorbeeld: in een gezondheidsprogramma in Vietnam is in een deelprogramma ondersteuning ingeruimd voor door de overheid gediscrimineerde minderheden.

Ook is het mogelijk om de mensenrechten tijdens discussies met partnerlanden over armoedebestrijding in een sfeer van onderling vertrouwen op te brengen. Het feit dat Nederland een

³ Zoals op dit moment over uitbanning van discriminatie op grond van homoseksualiteit.

samenwerkingsovereenkomst afsluit met een land impliceert immers dat wij op hoofdlijnen vertrouwen hebben in de betrokken overheid. Dit schept ruimte om heikle kwesties aan de orde te stellen. Ook kunnen wij eraan bijdragen dat mensenrechten-onderwerpen integraal onderdeel worden van een PRSP-proces in een land en ook aan de orde kunnen worden gesteld tijdens *consultative group* bijeenkomsten. Zo is HMA Jakarta erin geslaagd de mensenrechtensituatie op de Molukken en in Aceh op de agenda van de *consultative group* te krijgen door te onderstrepen dat deze situaties, los van humanitaire en morele aspecten, ook een groot negatief effect hadden op het investeringsklimaat voor het land als geheel. Dit heeft er uiteindelijk mede toe geleid dat het onderwerp hoog op de politieke agenda kwam en de Indonesische regering effectieve maatregelen nam.

Sinds de ontschotting van het buitenlands beleid midden jaren negentig kunnen politieke en OS-instrumenten door elkaar worden ingezet. Verwacht wordt dat posten hiermee zo innovatief mogelijk omgaan en in hun jaarplannen aangeven welke strategie zal worden gehanteerd om de ontwikkelingsdoelen, inclusief verwezenlijking van de mensenrechten, te realiseren.

Gerichte MR-activiteiten of integratie in bredere OS-activiteiten?

Wat betreft de OS-inspanningen op het gebied van mensenrechten werd tot voor kort meestal gekozen voor het financieren van aparte op mensenrechten gerichte projecten en programma's. Vaak werden mensenrechten- en andere lobby-organisaties ondersteund. Dat soort activiteiten blijft nuttig, zowel in landen waar de trend bemoedigend is en deze organisaties hun steentje kunnen bijdragen aan de verdere verbetering van het algemene klimaat, als in situaties waar de omstandigheden somber zijn en zulke organisaties vaak nog het enige lichtpuntje zijn.

De mensenrechtenbenadering pleit er daarnaast voor om de mensenrechten in alle activiteiten mee te nemen, zodat naast bijvoorbeeld verbetering van het onderwijs gelijk-op wordt gewerkt aan verbetering van de mensenrechtensituatie. Op het gebied van basisonderwijs, HIV/AIDS en reproductieve gezondheidszorg is de link naar specifieke rechten snel te maken. Op al deze terreinen is sprake van concrete verplichtingen waaraan overheden dienen te voldoen. Bij het uitwerken van programma's op deze gebieden moet dus voorop staan dat er structuren worden opgezet die enerzijds voor zorgdragen dat de concrete dienstverlening erop vooruit gaat en die anderzijds de mondigheid van de armen ten opzichte van de overheid versterken.

Op het gebied van water en milieu zijn de mensenrechtenverplichtingen van overheden minder direct. Hier gaat het er vooral om dat de overheid ten aanzien van het betrokken onderwerp de klassieke mensenrechten respecteert. Ontwikkelingsprogramma's op deze terreinen kunnen zodanig worden ingericht dat zij bevorderen dat de overheid volledige participatie van alle betrokken groepen toestaat, en de vrijheid van meningsuiting en van vergadering respecteert, zodat bijvoorbeeld inheemse volkeren of andere minderheden volledig betrokken worden bij de besluitvorming rond de bescherming van natuurlijke hulpbronnen. Zo zijn er talloze manieren om via reguliere OS-programma's de mensenrechten te bevorderen. Posten weten zelf het best hoe dat in de lokale situatie gedaan kan worden; zij worden geacht daarover expliciet te rapporteren.

Burger- en politieke rechten vs economische, sociale en culturele rechten

In het Nederlandse beleid wordt evenveel waarde toegekend aan de klassieke (BuPo-)rechten als aan de zogeheten "tweede generatie" (ESC-)rechten. Bij de klassieke mensenrechten gaat het er vooral om dat de overheid paal en perk stelt aan haar eigen macht, door erkenning van de rechten en fundamentele vrijheden van haar burgers. Men spreekt daarom ook wel van negatief geformuleerde rechten. Bij de tweede generatie mensenrechten gaat het meer om een actieve verplichting van de overheid om handelend op te treden. Deze worden daarom ook wel positief geformuleerde rechten genoemd. Omdat verwezenlijking van deze rechten aanzienlijk meer inspanning kost, wordt vaak aangestuurd op progressieve realisatie. Dit betekent dat landen die vooralsnog onvoldoende financiële, technische of personele middelen hebben om alle kinderen naar school te sturen, de ruimte krijgen over een langere periode toe te werken naar volledige implementatie. Dit streven is echter niet

vrijblijvend; zo is een plan om de uitgaven voor basisonderwijs pas over vijf jaar te verhogen niet geloofwaardig als er wel hoge militaire uitgaven zijn zonder een reële bedreiging van de veiligheid. Aangezien de codificatie van de economische, sociale en culturele rechten in het ESOCUL-Verdrag inmiddels al meer dan 35 jaar geleden heeft plaatsgevonden, is er bovendien een tendens waar te nemen om bepaalde aspecten van deze rechten niet langer als progressief realiseerbaar te zien, maar als direct toepasbaar. Dit geldt in het bijzonder voor het beginsel van non-discriminatie bij de realisatie van deze rechten.

Coalities met anderen zijn essentieel

Het is evident dat Nederland alleen meestal onvoldoende invloed heeft overheden van partnerlanden te overtuigen hun mensenrechtenbeleid te verbeteren. Gezien onze inzet op universaliteit zou het ook weinig overtuigend zijn als Nederland solistisch zou optreden. Het aangaan van coalities of partnerschappen zowel op internationaal niveau als binnen het betrokken land met maatschappelijke actoren is daarom essentieel om onze doelen te kunnen realiseren.

Internationale coalities met andere landen (meestal in EU-verband en/of met andere gelijkgezinden) zijn van belang als politieke druk moet worden uitgeoefend om een land te overtuigen zijn beleid te wijzigen. Ook internationale non-gouvernementele organisaties kunnen vaak een effectieve rol spelen bij het organiseren van internationale druk of het organiseren van de publieke opinie in Westerse landen. Het kan daarom lonen goede contacten met deze organisaties te onderhouden en geregeld informatie uit te wisselen over misstanden.

Ook in de partnerlanden zelf moet het beleid erop gericht zijn zoveel mogelijk coalities of partnerschappen te vormen om onze doelen te bereiken. Nederland heeft altijd veel geïnvesteerd in het versterken van het maatschappelijke middenveld en bevordert al jaren dat zij bij de beleidsvorming en uitvoering worden betrokken. De meeste lokale NGOS hebben in de regel echter geen grote achterban die kan worden gemobiliseerd om maatschappelijk druk te genereren. Vaak is er ruimte om ook andere *drivers of change* bij maatschappelijke discussies te betrekken, zoals bijvoorbeeld het bedrijfsleven. In het *Partnership for Governance Reform* in Indonesië hebben vertegenwoordigers van het lokale bedrijfsleven eraan bijgedragen om de overheid te overtuigen actie te ondernemen tegen grootschalige mensenrechtenschendingen, op grond van het argument dat deze het investeringsklimaat negatief beïnvloedden. Het is van belang te beseffen dat het hierbij niet altijd bij voorbaat om gelijkgestemden hoeft te gaan. Soms kan het actief betrekken in de discussie van tegenstanders van bijvoorbeeld onderwijs voor meisjes toch leiden tot positieve uitkomsten. In het slechtste geval geeft het in ieder geval meer inzicht in hun beweegredenen om tegen een bepaalde ontwikkeling te zijn en kan hierop de strategie worden aangepast.

Ook de Wereldbank, het IMF en regionale financiële instellingen kunnen overtuigd worden om mensenrechtenkwesties aan de orde te stellen, mits duidelijk gemaakt wordt dat dit hun beleidsdoelstellingen kan ondersteunen. Het beeld dat deze instellingen zich nooit willen bemoeien met mensenrechten klopt niet meer. Ook hier begint het besef door te dringen dat financiële stabiliteit en economische groei niet los kunnen worden gezien van de mensenrechtensituatie in een land. Niet alle landen- of regiodirecteuren werken al even actief mee, maar wanneer een groep landen die deel uitmaken van de Board of Directors vandaag de dag pleit voor een concrete actie, dan is de kans toegenomen dat de Bank deze actie zal ondernemen.

Rol posten en departement

Posten bepalen zelf hoe zij invulling geven aan de integratie van de mensenrechten in het OS-programma. Zij kunnen hierbij gebruik maken van de hierboven beschreven analysemodellen en instrumenten (zie het *EC handbook* of de *OHCHR guidelines*) en zijn verder vrij om op basis van de lokale situatie hun eigen programma in te richten.

Posten moeten in hun strategische meerjarenplanning en meer concreet in hun jaarplannen onderbouwen hoe zij de mensenrechten zullen integreren in hun samenwerkingsprogramma. Hierbij moet niet alleen aandacht zijn voor OS-instrumenten, maar ook nadrukkelijk voor de politieke inzet die de post voor ogen staat en welke coalities of partnerschappen daarbij worden aangegaan.

Voor het departement (DMV, DVF, regiodirecties) is de jaarplancycclus het belangrijkste moment om de analyse en de gekozen strategie van de post te toetsen. Daarbij wordt een koppeling gemaakt tussen de Nederlandse politieke inzet in de VN of in regionale fora zoals de OVSE of de ASEM en onze inzet op landenniveau. DMV biedt thematische ondersteuning aangaande nieuwe internationale ontwikkelingen op mensenrechtengebied en fungeert tevens als *clearing house* voor concrete vragen van posten over de inrichting van hun programma. Daarnaast blijft DMV zorgdragen voor training en voorlichting over de relatie mensenrechten en ontwikkeling. DVF vervult een coördinerende rol wat betreft de beleidsbeïnvloeding bij IMF en Wereldbank en de diverse VN-organisaties en programma's. Tot slot dragen de regiodirecties zorg voor coördinatie en harmonisatie in het kader van het bredere bilaterale beleid.
