

**Inleiding tot een mensenrechtenbenadering van ontwikkeling  
binnen de Belgische ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp**

December 2020<sup>1</sup>

---

## **Doelstellingen en verbintenissen van België**

In overeenstemming met de verbintenissen en verplichtingen van België krachtens internationale en regionale verdragen zit in de Belgische ontwikkelingssamenwerking een sterk engagement voor de bevordering van mensenrechten vervat. Sinds de ingrijpende hervorming van de wetgeving eind jaren negentig is bij wet van 25 mei 1999 betreffende de internationale samenwerking naast de klassieke interventiesectoren (gezondheid, landbouw, onderwijs en infrastructuur) een vijfde sector ingesteld, gericht op "conflictpreventie en maatschappijopbouw met inbegrip van ondersteuning van de eerbied voor de menselijke waardigheid, de mensenrechten en de fundamentele vrijheden" (art. 7).

De huidige Belgische wet betreffende de ontwikkelingssamenwerking (2013) bepaalt dat ze bijdraagt tot de *algemene doelstelling van ontwikkeling en versterking van de democratie en van de rechtsstaat, met inbegrip van goed bestuur, alsook tot het respecteren van de menselijke waardigheid, van de rechten van de mens in al hun dimensies en van de fundamentele vrijheden, met een bijzondere aandacht voor het bestrijden van elke vorm van discriminatie* (art. 4). De wet stelt ook *mensenrechten (incl. kinderrechten) en waardig en duurzaam werk vast als prioritaire thema's* (art. 11), en de *genderdimensie (empowerment van vrouwen en gendergelijkheid) als transversaal thema*. In verschillende landen werden verschillende projecten en programma's ondernomen met betrekking tot dat bredere en transversalere kader, onder de noemer van mensenrechten (bv. bevordering van de gendergelijkheid), of binnen een traditionelere benadering, allebei via multilaterale, gouvernementele en niet-gouvernementele hulp.

Op internationaal<sup>2</sup> en Europees niveau<sup>3</sup> heeft België zich er in het kader van de SDG's toe verbonden een mensenrechtenbenadering (HRBA: Human Rights-Based Approach) te bevorderen en te integreren in zijn ontwikkelingssamenwerking. België baseert zijn visie op de Europese aanpak die "mensenrechten en normen als zowel een middel als een doel van ontwikkelingssamenwerking beschouwt"<sup>4</sup>. De Belgische ontwikkelingssamenwerking (a) streeft naar het bevorderen en verwezenlijken van mensenrechten en duurzame ontwikkeling (doel) en (b) integreert mensenrechten en normen, via de principes van een op mensenrechten gebaseerde benadering van ontwikkeling (HRBAD: Human Rights-Based Approach to Development), als leidraad voor haar actie op operationeel niveau (middel). België beseft dat het bereiken van dit doel een geleidelijk proces is en een engagement op lange termijn vereist.

België streeft ernaar een gemeenschappelijke taal, begrip en aandacht voor de toegevoegde waarde van de integratie van een HRBAD bij alle Belgische ontwikkelingsactoren te bevorderen, met respect voor hun autonomie en specifieke mandaten, procedures, methoden, partnerschappen en prioriteiten.

In de nabije toekomst zullen richtlijnen over prioritaire sectoren en thema's worden opgesteld om te helpen bij het integreren, operationaliseren en implementeren van een HRBAD in de verschillende kanalen van de Belgische ontwikkelingssamenwerking. De operationele integratie van een HRBAD zal ook specifieke opleidingsstrategieën vereisen, ontworpen voor en op het niveau van de verschillende Belgische belanghebbenden van de ontwikkelingssamenwerking en gekoppeld aan de specifieke kwesties en uitdagingen waarmee zij op het terrein worden geconfronteerd.

---

<sup>1</sup> Vertaald uit het Engels met de steun van Enabel

<sup>2</sup> Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development, 25 september 2015.

<sup>3</sup> The New European Consensus on Development, "Our World, Our Dignity, Our Future", gezamenlijke verklaring van de Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie, 2017.

<sup>4</sup> A rights-based approach, encompassing all human rights for EU development cooperation, Toolbox, Commission staff working document, 2014, p. 6.

In het afgelopen decennium en over de hele wereld is de burgerlijke ruimte onder druk komen te staan en wordt ze bedreigd door autoritaire krachten. De situatie is er niet beter op geworden sinds het begin van de coronapandemie, die als voorwendsel werd gebruikt om de inspraak en de vrijheden van burgers verder te beperken. In deze context waarin de fundamentele mensenrechten gevaar lopen en de ruimte voor het maatschappelijk middenveld krimpt<sup>5</sup>, bevordert België de integratie van een HRBAD op internationaal en Europees niveau en draagt het bij aan procedures inzake het benutten van en het trekken van lessen uit de HRBAD.

## Definitie en kernbegrippen

Een HRBAD is een conceptueel kader dat inhoudt dat ontwikkelingsbeleid wordt gepland, vastgesteld, uitgevoerd en geëvalueerd op basis van het mondiale stelsel van rechten en verplichtingen zoals vastgelegd in nationale, regionale en internationale wetgeving, in het bijzonder het VN Handvest en de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en daarmee verband houdende aangenomen verdragen. Mensenrechten en duurzame ontwikkeling zijn onderling afhankelijk en het recht op ontwikkeling is verankerd in de basis die wordt gevormd door alle op internationaal niveau vastgestelde grondrechten: de burgerlijke en politieke rechten (eerste generatie), de sociale, economische en culturele rechten (tweede generatie). Daarnaast is er een nieuwe generatie rechten ontstaan, die verder gaan dan de traditionele en individuele rechten, en die in een alomvattende HRBAD zouden kunnen worden opgenomen.

Het hanteren van een HRBAD heeft niet alleen methodologische of operationele gevolgen voor de actoren en praktijken van de ontwikkelingssamenwerking. Het is een bewuste politieke en strategische beslissing die een verschuiving in perspectief, een nieuwe visie en een nieuwe theorie van verandering impliceert, waarbij de SDG's en de mensenrechten de hoekstenen vormen voor de doelstellingen, de processen en de resultaten van ontwikkelingssamenwerking<sup>6</sup>. Duurzame ontwikkeling is niet mogelijk zonder eerbiediging van de universele mensenrechten. De theorie van verandering, de interventiesectoren en de partnerschappen kunnen uiteraard variëren naargelang van de specifieke kenmerken van de ontwikkelingsactoren.

Terwijl de traditionele benaderingen van ontwikkeling focusten op en vertrokken vanuit een op behoeften gebaseerd perspectief, worden in het kader van een HRBAD de plaatselijke realiteit en de behoeften van de bevolking geanalyseerd dde lens van de rechten op lange termijn die moeten worden geëerbiedigd, beschermd en nageleefd. In dat verband beoogt de HRBAD de rechtenhouders in staat te stellen hun onvervreembare, onderling afhankelijke, ondeelbare en universele rechten op te eisen en deel te nemen aan hun eigen ontwikkelingsproces, en het vermogen van de plichtendragers om die rechten te eerbiedigen, te beschermen en na te leven, te versterken. Bij een HRBAD moet bijgevolg rekening worden gehouden met zowel de rechtenhouders als de plichtendragers en hun relaties, en moet actief burgerschap worden bevorderd.

Mensenrechten zijn universeel en ieder individu is een rechtenhouder die aanspraak kan maken op dezelfde rechten zonder discriminatie "op grond van ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of sociale afkomst, eigendom, geboorte of andere status zoals handicap, leeftijd, burgerlijke staat en gezinssituatie, seksuele geaardheid en genderidentiteit, gezondheidstoestand, verblijfplaats, economische en sociale situatie"<sup>7</sup>. Naast individuen zijn, afhankelijk van de context, specifieke sociale groepen bijzonder kwetsbaar of benadeeld als het gaat om de eerbiediging, bescherming of naleving van hun rechten. Het gaat dan doorgaans om vrouwen, kinderen, jongeren, migranten, inheemse volkeren, personen met een handicap, lgbtq en andere gemarginaliseerde en kwetsbare groepen. Een HRBAD vraagt om bijzondere aandacht voor die groepen (het beginsel 'Leave no one behind').

---

<sup>5</sup> ECDPM, *Claiming back civic space. Towards approaches fit for the 2020s?*, mei 2020, [https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/study\\_claiming\\_back\\_civic\\_space\\_towards\\_approaches\\_fit\\_2020s.pdf](https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/study_claiming_back_civic_space_towards_approaches_fit_2020s.pdf).

<sup>6</sup> UN Common Understanding on HRBA, 2003.

<sup>7</sup> UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 20, Non-discrimination in economic, social and cultural rights, 2009.

De Staat en de overheden, op alle niveaus en in alle bestuursstakken (met inbegrip van openbare ontwikkelingsactoren en -instellingen), zijn de primaire plichtendragers. De overheidsinstanties (en hun agenten in een gezagspositie ten opzichte van rechtenhouders) hebben de plicht en de verantwoordelijkheid om de mensenrechten te eerbiedigen, te bevorderen, te beschermen en na te leven, en om zich te onthouden van mensenrechtenschendingen. Andere niet-overheidsactoren, zoals individuen, niet-gouvernementele organisaties of bedrijven, hebben de verantwoordelijkheid om alle mensenrechten te eerbiedigen (bv. het recht op waardig werk, het recht op voeding, het recht op gezondheid of het recht op een gezond milieu), onder meer door te vermijden dat zij met hun eigen activiteiten mensenrechtenschendingen veroorzaken of daartoe bijdragen, en ze moeten alle toepasselijke wetten naleven<sup>8</sup>. De aard en het niveau van de verplichtingen en verbintenissen van de verschillende plichtendragers moeten worden geëxpliciteerd, gecontroleerd en geëvalueerd.

Gezien hun specifieke kenmerken hebben de Belgische ontwikkelingsactoren de neiging om meer rechtstreekse en prioritaire relaties te ontwikkelen met specifieke rechtenhouders en plichtendragers. Deze partnerschappen kunnen zeer divers zijn, ze kunnen zich ontwikkelen en plaatsvinden op internationaal, nationaal en lokaal niveau.

De HRBAD blijft niet beperkt tot programma's ter bevordering van democratisch bestuur, bescherming van mensenrechtenverdedigers of de rechtsstaat. Deze benadering is van toepassing op alle sectoren van de ontwikkelingssamenwerking en moet ook als leidraad dienen voor ontwikkelingsprogramma's met het oog op de geleidelijke verwezenlijking van economische, sociale en culturele rechten. Afhankelijk van de lokale context of specifieke soorten rechten, sectoren of thema's kunnen zich specifieke uitdagingen voordoen. De universaliteit van de mensenrechten wordt dan wel benadrukt en er mogen geen culturele uitzonderingen worden aanvaard als voorwendsel voor mensenrechtenschendingen, maar het is ook van belang om rekening te houden met het bestaan van verschillende voorstellingen en diepgewortelde waarden, afhankelijk van de nationale, regionale of lokale context<sup>9</sup> van de interventie, die op operationeel niveau van invloed kunnen zijn op de implementatie van een HRBAD.

Bij een HRBAD moet rekening worden gehouden met de aanbevelingen inzake beleidscoherentie voor ontwikkeling en met het effect van ander overheidsbeleid op de eerbiediging en bescherming van de mensenrechten (vooral dan diplomatie, defensie, investeringen en handel). Een HRBAD moet ook informatie verstrekken over, nota nemen van en coherent zijn met de verschillende strategische nota's van de DGD.

### **'MEET'-beginselen**

In de Belgische visie op de HRBAD staan de basisbeginselen 'MEET' centraal. Dit acroniem verwijst naar de behoefte aan betekenisvolle, niet-discriminerende en transparante partnerschappen van mondige en verantwoordingsplichtige actoren (MEET: Meaningful, Equality, Empowerment & Transparency). België heeft zich ertoe verbonden deze basisbeginselen te gebruiken om zijn ontwikkelingssamenwerkingsbeleid op een alomvattende manier te sturen via zijn verschillende kanalen – op bilateraal, multilateraal en onrechtstreeks niveau – en in de verschillende sleutelfasen van de samenwerkingsprogrammering (ontwerp, planning, uitvoering, opvolging en evaluatie).

- Betekenisvolle participatie: alle rechtenhouders, in het bijzonder kwetsbare en gemarginaliseerde groepen – met inbegrip van de organisaties uit het maatschappelijk middenveld die hen vertegenwoordigen of ondersteunen – moeten de kans krijgen actief deel te nemen aan en invloed uit te oefenen op de vaststelling van de agenda, de contextanalyse en de probleemomschrijving, de programmaplanning, het risicobeheer, de uitvoering en de opvolging.
- Gelijkheid, niet-discriminatie en inclusie van gemarginaliseerde groepen: met alle rechtenhouders moet rekening worden gehouden. Ongelijkheden, machtsonevenwichtigheden

---

<sup>8</sup> Zie onder meer UN Guiding Principles for Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework, 2011 en lopende besprekingen op VN-niveau.

<sup>9</sup> Zie Localising human rights working paper series, <https://www.uantwerpen.be/en/research-groups/law-and-development/publications/localising-human-rights>.

en discriminatie, ook op het gebied van gender, vormen de kern van ontwikkelingsproblemen. Zij moeten worden onderzocht en aangepakt, in het bijzonder de multidimensionale discriminatie waarmee gemarginaliseerde groepen worden geconfronteerd (het beginsel *'Leave no one behind'*). Het Belgische ontwikkelingsbeleid moet zorgen voor gelijke toegang tot de kansen, diensten of voordelen die het biedt, zonder enige vorm van discriminatie. Het houdt voor ogen dat de gemarginaliseerde en meest kwetsbare groepen bij de naleving van hun mensenrechten met grotere belemmeringen te maken krijgen.

- Empowerment en capaciteitsopbouw: de programma's voor ontwikkelingssamenwerking moeten via hun doelstellingen, processen, activiteiten en resultaten bijdragen tot de versterking van zowel het vermogen van rechtenhouders om aanspraak te maken op hun rechten als het vermogen van de plichtendragers om hun verplichtingen na te komen. Burgers moeten worden gesterkt in hun vermogen om hun eigen beslissingen te nemen en hun stem te laten horen.
- Transparantie en verantwoordingsplicht: informatie over de programma's voor ontwikkelingssamenwerking moet gemakkelijk en proactief beschikbaar zijn voor zowel de rechtenhouders als de plichtendragers. De rechtenhouders moeten de mogelijkheid hebben om bij te dragen tot processen wanneer er beslissingen worden genomen waaraan gevolgen verbonden zijn (tijdig overleg). Het mandaat, de verplichtingen, de acties en de inspanningen van de plichtendragers moeten bekend zijn bij de rechtenhouders, en die laatsten moeten hen ter verantwoording kunnen roepen.

De MEET-beginselen moeten als leidraad dienen voor de interventies van de ontwikkelingsactoren en moeten op operationeel niveau verschillende vormen aannemen naargelang van de specifieke kenmerken van de actoren. Rekening houdend met de reeds bestaande expertise en praktijken bij de Belgische ontwikkelingsactoren moeten we deze beginselen verder operationaliseren en integreren in specifieke tools en methoden, zoals overlegprocessen, relevante gegevens, indicatoren en templates die HRBAD-gevoelig zijn, analyse van contextuele risico's, politiek-economische analyse met inbegrip van de meest gemarginaliseerde groepen en de dieperliggende oorzaken van discriminatie, milieu- en sociale-effectenbeoordelingen en due-diligencemechanismen, verhaal- en klachtenmechanismen, een checklist van belangrijke vragen die systematisch moeten worden behandeld bij het werken in een specifieke sector of in een bepaalde fase van een programmacyclus ... Dit zullen de volgende stappen zijn van de Belgische strategie voor de integratie en mainstreaming van de HRBAD.

## Referenties

De lijst van referenties is niet limitatief. Hun bronnen en juridische en politieke statussen zijn verschillend.

### Internationaal en regionaal rechtskader inzake mensenrechten

- Universele Verklaring van de rechten van de mens, 1948.
- Verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie.
- Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, 1953.
- Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, 1965.
- Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, 1966.
- Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, 1966.
- Amerikaans Verdrag inzake de rechten van de mens, 1969.
- Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen, 1979.
- Afrikaans Handvest van de rechten van de mens en de volkeren, 1981.
- Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing, 1984.
- Verdrag inzake de rechten van het kind, 1989.
- Internationaal Verdrag inzake de bescherming van de rechten van alle migrerende werknemers en hun gezinsleden, 1990.
- Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, 2006.
- Internationaal Verdrag inzake de bescherming van alle personen tegen gedwongen verdwijning, 2006.
- Verklaring van de Verenigde Naties inzake de rechten van inheemse volkeren, 2007.
- Verdrag van Istanbul inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, 2011.
- VN-verklaring voor de rechten van boerinnen, boeren en andere op het platteland werkzame personen, 2018.

#### Multilaterale beleidsverklaringen, conferenties en programma's

- Wereldconferentie over de mensenrechten, Verklaring van Wenen en actieprogramma, 25 juni 1993.
- VN-akkoord over een op mensenrechten gebaseerde benadering van ontwikkelingssamenwerking, 2003.
- Europese Commissie, A Rights-Based Approach, Encompassing All Human Rights for EU Development Cooperation, Commission Staff Working Document, 30 april 2014.
- Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development, 25 september 2015.
- The New European Consensus on Development, "Our World, Our Dignity, Our Future", gezamenlijke verklaring van de Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie, 2017.

#### Kaders en standaarden voor zakelijke rechten en mensenrechten

- UN Guiding Principles for Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework, 2011.
- OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen, 2011.
- IFC prestatiecriteria voor milieu- en sociale duurzaamheid, 2012.
- Beleidslijnen van de Wereldbank inzake milieu- en sociale beschermingsmaatregelen (en nieuw E&S-kader, 2016).

## **Bijlage: Richtinggevende vragen voor de HRBAD**

*Februari 2021*

De volgende vragen dragen ertoe bij de operationalisering van de MEET-beginselen te steunen en te oriënteren. Zij kunnen worden gebruikt om beleidsprocessen, zoals het ontwerpen van interventies, het vaststellen van opportuniteiten, planning, uitvoering, opvolging, dialoog met partners en belanghebbenden of ander besluitvormingsbeleid, van informatie te voorzien en te ondersteunen.

Niet alle vragen zijn relevant voor alle organisaties of situaties. Zij moeten altijd worden aangepast, enerzijds aan de organisatie voor ontwikkelingssamenwerking die belast is met het opzetten en uitvoeren van een interventie, en anderzijds aan de specifieke context, het proces, de oefening of de beslissing.

Deze lijst van vragen is een basistool om te helpen bij de integratie van de voornaamste mensenrechtenbeginselen die centraal staan in een mensenrechtenbenadering van ontwikkeling. De lijst is niet prescriptief en mag niet worden gezien of gebruikt als een verplichte checklist voor de evaluatie van programma's.

De belangrijkste begrippen en beginselen die in de volgende vragen worden gebruikt, worden voorgesteld in de inleidende nota.

### **Betekenisvolle participatie**

- Zijn de rechtheouders en de plichtdragende geïdentificeerd? Staan hun respectieve rechten en plichten centraal in de dialoog over ontwerp, planning, implementatie, toezicht en evaluatie van het programma?
- Kunnen relevante belanghebbenden, met inbegrip van de meest kwetsbare/'ver achtergelaten' groepen, actief deelnemen aan de ontwerp-, plannings-, opvolgings- en evaluatieprocessen, zodat zij invloed kunnen uitoefenen op de beslissingen betreffende het programma? Op welke manier: gebeurt het tijdig, voldoende, op toegankelijke wijze?
- Hoe wordt het programma, op operationeel niveau, van informatie voorzien door de deelname en standpunten van relevante belanghebbenden, met inbegrip van de meest kwetsbare/'ver achtergelaten' groepen? Zijn er structurele redenen (belemmeringen en sociale of culturele obstakels, bijzondere machtsdynamieken) die de participatie van bepaalde groepen in de weg staan?

### **Gelijkheid, niet-discriminatie en inclusie van gemarginaliseerde groepen**

- Heeft uw organisatie een analyse verricht van de belangrijkste contextuele uitdagingen en belemmeringen in termen van ongelijkheden en discriminatie die relevant zijn voor het programma? Ontwikkelt het programma capaciteiten om vastgestelde discriminatie terug te dringen?
- Welke groepen (dreigen te) worden achtergelaten en van welke rechten zijn zij uitgesloten?
- Is het programma (de strategie en de activiteiten) gebaseerd op een analyse van de systemische uitdagingen, de onderliggende oorzaken van het niet-verwezenlijken van rechten en wordt er rekening gehouden met en toezicht gehouden op de gevolgen voor de rechtheouders?
- Zijn er uitgesplitste gegevens en indicatoren – die de diversiteit van de rechtheouders, waaronder de meest kwetsbare/'ver achtergelaten' groepen, weerspiegelen – beschikbaar, en worden ze onderzocht en benut?

## **Empowerment en capaciteitsopbouw**

- Ontwikkelt het programma (strategie en activiteiten) de capaciteit van de rechthouders (empowerment van rechthouders, ervoor zorgen dat hun stem wordt gehoord)? Op welke manier? Op welk niveau en welke soorten capaciteiten (capaciteit om hun rechten te begrijpen en op te eisen, capaciteit om te participeren enz.)?
- Ontwikkelt het programma (strategie en activiteiten) de capaciteit van de plichtendragers? Op welke manier? Op welk niveau en welke soorten capaciteiten (capaciteit van de actoren en systemen om rechten te bevorderen en te verwezenlijken, capaciteit om te informeren enz.)?

## **Transparantie en verantwoordingsplicht**

- Wat zijn de verplichtingen, verbintenissen en strategieën die het partnerland is aangegaan of heeft ontwikkeld in het kader van de internationale/regionale mensenrechtenverdragen of -conventies die relevant zijn voor het programma? Kunnen die verplichtingen en verbintenissen worden gebruikt om de dialoog, de capaciteitsopbouw en de verantwoordingsplicht te verbeteren?
- Kan het programma bijdragen tot de implementatie van aanbevelingen die aan het eind van de laatste cyclus van de universele periodieke evaluatie van de mensenrechten zijn gedaan en door het partnerland zijn aanvaard?
- Worden de rechthouders – met inbegrip van de meest kwetsbare/'ver achtergelaten' groepen – geïnformeerd over hun rechten (participatie, thematische rechten enz.) en over het programma (strategie en activiteiten)? Op welke manier: gebeurt het tijdig, voldoende, op toegankelijke wijze?
- Kunnen de rechthouders via toegankelijke mechanismen in contact treden met de voor het programma relevante plichtendragers?
- Bestaan er doeltreffende en toegankelijke mechanismen voor grieven en klachten (zo niet, zijn die gepland)?
- Beschikken de plichtendragers over de capaciteit, de middelen en het besef om gevolg te geven aan claims van rechthouders?