

EXTREME ARMOEDE ALS EEN SCHENDING VAN DE MENSENRECHTEN*

ARJUN SENGUPTA¹

Als de onafhankelijke expert in mensenrechten en extreme armoede heb ik in mijn rapporten voor de Mensenrechtencommissie een definitie van de begrippen armoede en extreme armoede voorgesteld en heb ik onderzocht hoe we die definitie aan mensenrechten kunnen koppelen. Ik heb ook enkele concrete ingrepen voorgesteld die kunnen bijdragen tot de uitroeiing van armoede en die eveneens zijn gebaseerd op de mensenrechten. In het onderstaande artikel worden die argumenten herwerkt om aan te tonen dat we, als extreme armoede wordt beschouwd als een schending van de mensenrechten, tot een consensus en een succesvolle implementatie van een beleidsplan op basis van mensenrechten kunnen komen om de armoede uit te roeien.

_ DEFINITIE VAN HET BEGRIP EXTREME ARMOEDE

Om extreme armoede te kunnen begrijpen moeten we eerst begrijpen wat armoede inhoudt en het begrip extreme armoede definiëren. Een eenvoudige en absolute definitie in de zin van inkomensarmoede zou neerkomen op het vastleggen van een minimale hoeveelheid calorieën per dag om in redelijk goede gezondheid te kunnen overleven, aangevuld met een aantal non-foodspullen die nodig zijn om een fatsoenlijk sociaal leven te kunnen leiden. Als eenmaal vaststaat wat die non-food inhoudt, kunnen we de minimale uitgavegrens bepalen. De mensen die die grens niet halen, worden binnen dit concept als arm bestempeld. Je kunt ook afspreken wat met inkomensarmoede wordt bedoeld: per hoofd van de bevolking nemen we een bepaald bedrag als armoedegrens, bijvoorbeeld 1 of 2 dollar per dag. Dat bedrag staat dan in verhouding tot de koopkracht. Op die manier vermijd je de moeilijke oefening om te bepalen hoeveel calorieën voeding en welke non-foodspullen iemand minimaal nodig heeft.

Een relativistische interpretatie van inkomensarmoede heeft betrekking op de basisnoden die worden gerelateerd aan de socioculturele normen van een land. In dat geval wordt iemand als arm beschouwd als hij of zij geen of onvoldoende toegang tot goederen en diensten heeft om aan

* Tekst vertaald uit het Engels.

1 De auteur is Avani Kapur van het Centre for Development and Human Rights zeer erkentelijk voor haar researchwerk. De rapporten over extreme armoede van de onafhankelijke expert van de Mensenrechtencommissie kunnen worden geraadpleegd op de website www.unhchr.org.

de socioculturele normen te voldoen, zelfs al is zijn of haar inkomen hoog genoeg om in zijn of haar onderhoud en consumptiebehoeften te voorzien. Een andere definitie van relatieve armoede is rechtstreeks gebaseerd op de inkomensverdeling. Zo kan men bijvoorbeeld bij consensus aannemen dat de 10% van de bevolking met het laagste inkomen op de inkomensverdelingschaal als relatief arm kan worden beschouwd.

Het onderscheid tussen armoede en extreme armoede in het kader van inkomensarmoede wordt dan eigenlijk in verhouding tot de omvang van het fenomeen gezien. Omdat armoede in dit geval met toegang tot en beschikbaarheid van goederen en diensten gelijkstaat, kan men extreme armoede omschrijven als een lagere toegangsgraad tot goederen en diensten en misschien ook als een armoedetoestand die langer aanhoudt. In deze relativistische context is een groep mensen extreem arm als ze al een aantal generaties in die toestand verkeert.

De laatste twintig jaar beperkt het discours zich absoluut niet meer tot het inkomenscriterium. Inkomen is maar een van de factoren die iemands welzijn bepalen. Inkomen is vooral belangrijk omdat het voor een groot stuk bepaalt of iemand al dan niet kan genieten van de andere factoren die het welzijn bepalen.

In zijn rapporten over de menselijke ontwikkeling (Human Development Reports) heeft het UNDP (Ontwikkelingsprogramma van de VN) een aantal indicatoren voor gezondheid, onderwijs, voeding en andere basisnaden of voorwaarden geformuleerd om van een fatsoenlijk leven te kunnen spreken, naast het inkomen per hoofd van de bevolking. Amartya Sen reikte de grondgedachte aan om die ontwikkelingsindicatoren te beschouwen als componenten van het begrip welzijn, wat voor hem het volgende betekent: het vermogen van een persoon om een leven te leiden dat hij of zij waardevol vindt, een leven dat wordt gelijkgesteld met "het zijn en doen". De tweede component van extreme armoede is dan de menselijke ontwikkelingsarmoede, i.e. de indicatoren die de armoede aan mogelijkheden aangeven.

De definitie van armoede als een "beperking van mogelijkheden" heeft vele dimensies en houdt verband met de vrijheden die elk individu met welzijn associeert. In die zin worden gegevens over levensverwachting of kindersterfte bijvoorbeeld omschreven als indicatoren die aangeven in welke mate iemand de vrijheid heeft om een gezond leven te leiden. Die vrijheden spelen zowel een constituerende als een instrumentele rol. Een voorbeeld: de vrijheid om een gezond leven te kunnen leiden, is een constituerend element van iemands welzijn. Maar het is ook instrumenteel omdat de persoon daardoor van andere vrijheden kan genieten, zoals de vrijheid van werk of bewegingsvrijheid. Armoede wordt dan gedefinieerd als het gebrek aan mogelijkheden; extreme armoede kan in dat geval worden beschouwd als een extreem gebrek aan mogelijkheden.

De derde component van armoede is sociale uitsluiting, een heel andere factor dan de twee andere componenten, maar daarom niet minder essentieel in de notie van gebrek aan welzijn. Deze component heeft namelijk invloed op de verschillende menselijke ontwikkelingsindicatoren en vaak ook op het inkomen zelf, net zoals inkomen en ontwikkeling sociale uitsluiting kunnen beïnvloeden.

Dit concept van sociale uitsluiting, zoals beschreven in de Franse economische en sociale literatuur, is een ontwrichting van de sociale banden die een harmonieuze en geordende ontwikkeling van de samenleving mogelijk maken. De Europese Stichting voor de Verbetering van de Leef- en Arbeidsomstandigheden definieerde het in 1995 als “het proces waarbij individuen of groepen volledig of gedeeltelijk worden uitgesloten om volwaardig deel te nemen aan de samenleving waarin ze leven”. Eigenlijk moet sociale uitsluiting beschouwd worden als het tegenovergestelde van sociale integratie, waarbij armen, werklozen, etnische minderheden en kwetsbare groepen “buitenstaanders” in de sociale hiërarchie blijven. De focus op analyse om problemen te identificeren of oplossingen voor te stellen is “relationeel”; er wordt met andere woorden nagegaan hoe de verschillende groepen individuen zich tegenover elkaar verhouden en hoe sociale mechanismen, instellingen en agenten op elkaar inwerken en zo sociale uitsluiting bevorderen. Dit relationisme biedt de grootste toegevoegde waarde. Terwijl inkomens- en ontwikkelingsarmoede zich op het individu richten, richt sociale uitsluiting zich op sociale relaties.

De concepten overlappen elkaar en zijn van elkaar afhankelijk omdat zowel een gebrek aan inkomen als een gebrek aan menselijke ontwikkeling natuurlijk in een sociale context bestaan. Toch benaderen we ze als aparte analysesferen met hun respectievelijke eigenschappen en domeinen om tot efficiëntere methoden te komen waarmee we de problemen kunnen oplossen

_ HET BELANG VAN VERSCHILLENDE DIMENSIES

Aldus werd in het eerste rapport een werkdefinitie van armoede ontwikkeld - namelijk een samenstelling van inkomensarmoede, ontwikkelingsarmoede en sociale uitsluiting, en van extreme armoede als de extreme vorm van deze verschillende aspecten van armoede.

Er is al veel gedebatteerd over het belang van elk van deze drie bestanddelen van extreme armoede. In het verleden gingen alternatieve stemmen op om armoede gewoon als een gebrek aan “basismogelijkheden” en extreme armoede als een ernstig gebrek aan “basismogelijkheden” te omschrijven. De definitie die ik in mijn rapporten voorstel, spreekt deze alternatieve definities in se niet tegen. De meest omvattende definitie in vroegere relevante literatuur over extreme armoede was gebaseerd op het concept van “gebrek aan basiszekerheid” van priester Joseph Wresinski, dat de Franse benadering van sociale uitsluiting als gebrek aan participatie en een breuk in de sociale banden, koppelt aan andere economische en sociale factoren die voorkomen dat iemand van vrijheden en mensenrechten kan genieten. Die notie werd uitgewerkt door de eerste Speciale Rapporteur voor Mensenrechten en Extreme Armoede, Leandro Despouy, die stelde dat “het gebrek aan basiszekerheid de afwezigheid inhoudt van een of meerdere factoren die individuen en gezinnen in staat stellen om basisverantwoordelijkheden op te nemen en om van grondrechten te kunnen genieten...”.² De factoren die individuen en gezinnen in staat stellen om hun basisverantwoordelijkheden op te nemen, hebben direct betrekking op de toegang tot

2 Rapport van Leandro Despouy als Speciale Rapporteur voor Mensenrechten en Extreme Armoede, E/CN.4/Sub.2/1996/13, te raadplegen op www.unhchr.org.

inkomen en menselijke ontwikkeling. Maar ze houden ook verband met kenmerken van sociale uitsluiting omdat die basisverantwoordelijkheden een sociale rol impliceren waarbij men rechten kan uitoefenen die door de maatschappij worden erkend. Er zou geen enkel aspect verloren gaan als deze definitie in een nieuwe vorm zou worden gegoten die is samengesteld uit inkomensarmoede, ontwikkelingsarmoede en sociale uitsluiting. Integendeel, het zou gemakkelijker zijn om indicatoren te ontwikkelen voor “het gebrek aan basiszekerheid” om zo extreme armoede te definiëren.

In dezelfde zin kan ook kansarmoede, dat intussen algemeen wordt aanvaard in de menselijke ontwikkelingsliteratuur, worden beschouwd als een gecombineerd gebrek aan inkomen, menselijke ontwikkeling en sociale uitsluiting. Amartya Sen's definitie van kans “als de vrijheid om het leven te leiden waarvoor je goede redenen hebt om ervoor te kiezen” heeft trouwens duidelijk verschillende dimensies. Ze combineert inkomen en menselijke ontwikkeling als kanscomponenten, als constituerende en instrumentele variabelen.

Het staat daarmee vast dat de werkdefinitie uit mijn rapport omvattend is en toegankelijkheid en basiszekerheid combineert. Bovendien biedt het ook een meerwaarde om armoede op deze manier te benaderen. Ten eerste creëer je de mogelijkheid om uit de bestaande gegevens indicatoren te halen voor deze vormen van armoede. Er is grote vooruitgang geboekt in de methodologie voor de ontwikkeling van deze indicatoren, die niet alleen de resultaten maar ook de procesaspecten van activiteiten beschrijft, en niet alleen de beschikbaarheid van goederen en diensten, maar ook de toegankelijkheid ervan.

Het tweede voordeel van deze benadering is dat ze ook de sociale consensus in politieke zin in een land kan vergroten zodat de staat en de andere sociale actoren hun verantwoordelijkheid nemen en voor beleidsopties kiezen die de armoede kunnen uitroeien. Hoe wenselijk het ook is dat de maatschappij voor alle armen in een land zorgt, het is toch verstandig om stap voor stap te werk te gaan, om te beginnen met de identificatie van een groep die extreem arm is, i.e. die lijdt onder een extreme vorm van inkomens- en ontwikkelingsarmoede en sociale uitsluiting en om het gepaste beleid te ontwikkelen die deze vorm kan uitroeien en een institutioneel mechanisme in gang zet dat dit beleid ook kan doorvoeren.

Tot slot kunnen we ook aantonen dat deze definitie het best geschikt is om te worden beschouwd als de ontkenning van de schending van mensenrechten en zo een oproep inhoudt aan alle agenten in een nationale samenleving en de internationale gemeenschap om in te grijpen en alle vormen van extreme armoede grondig uit te roeien. Met deze definitie is extreme armoede een uitgesproken toegevoegde waarde in de notie van armoede zoals besproken in de literatuur. Extreme armoede is niet alleen een kwestie van de ernst en de intensiteit van de armoede; het heeft ook te maken met de enorme kwetsbaarheid en de vele ontberingen waar arme mensen onder te lijden hebben. Het is een notie die de beleidsimplicaties groter maakt omdat die niet volledig worden gevat in de gebruikelijke, eenzijdige benadering van het begrip armoede.

_ EXTREME ARMOEDE EN MENSENRECHTEN

In al mijn rapporten benadruk ik het grote belang van de plaats die elementaire mensenrechten in de ogen van alle mensen innemen. Mensenrechten worden meestal gezien als heel waardevolle doelstellingen waar elk individu recht op heeft als mens. Vertegenwoordigers van de maatschappij – individuen, instellingen, bedrijven en regeringen – die de staat vertegenwoordigen, hebben allemaal de plicht om ervoor te zorgen dat individuen die rechten ook kunnen uitoefenen.

Dit heeft twee implicaties. Enerzijds wordt in het eerste rapport vastgesteld dat als armoede wordt beschouwd als een schending van de mensenrechten, dit tot publieke actie kan leiden, wat op zich in belangrijke mate kan bijdragen tot gepaste beleidsopties, vooral dan voor regeringen in democratische samenlevingen. Tegelijk wordt in het tweede rapport benadrukt dat de “verplichtingen” in principe tot “mensenrechten” leiden, waarbij het gebrek hieraan wordt erkend als een vorm van armoede, wat de aard van het discours over economische ontwikkeling verandert, waardoor het uitroeien van de armoede een belangrijk doel wordt. Bovendien zijn verplichtingen aangaande mensenrechten bindend en moeten er mechanismen bestaan om die verplichtingen op te leggen. Een bindende verplichting betekent dat de bevoegde vertegenwoordigers moeten kunnen aantonen dat ze er alles aan hebben gedaan om die rechten te garanderen door individueel en samen met anderen een beleid en programma’s aan te nemen, die het meeste kans bieden om het gewenste resultaat te bereiken.

In het eerste rapport wordt dan ook gesteld dat als het uitroeien van extreme armoede kan worden gekoppeld aan het waarborgen van de mensenrechten, dit de internationale gemeenschap veel meer zou aanzetten om inspanningen in die richting te leveren

Er wordt echter flink gedebatteerd over de vraag of extreme armoede op zich kan worden beschouwd als een inbreuk op de mensenrechten of dat het een toestand is die wordt veroorzaakt door inbreuken op de mensenrechten. Deze twee stellingen verschillen niet alleen in de aard van de eigenschappen die extreme armoede bepalen, maar ook in de daarmee gepaard gaande beleidsverplichtingen en –implicaties.

De eerste stelling zegt dat het uitroeien van armoede op zich als een mensenrecht dient te worden beschouwd. In die zin kan het (blijven) bestaan van extreme armoede an sich worden omschreven als een schending van de mensenrechten. In die context zijn mensenrechten medebepalend voor het welzijn. Het uitroeien van extreme armoede wordt dan een verplichting voor de betrokken staten én de internationale gemeenschap, die er alles aan moeten doen om deze toestand d.m.v. hun beleid meteen aan te pakken. De discussie zou zich dan concentreren op welke beleidskeuzes een maximale impact hebben op het uitroeien van de armoede. Als die beleidskeuzes dan niet worden gemaakt, moet worden nagegaan welke vertegenwoordigers verantwoordelijk en aansprakelijk zijn en welke stappen kunnen worden genomen om ervoor te zorgen dat die vertegenwoordigers het feit dat ze niet “tot het uiterste zijn gegaan”, moeten compenseren.

De tweede stelling benadert de mensenrechten vanuit een instrumenteel perspectief om de juiste

welzijnsomstandigheden voor de rechthebbenden te creëren en zo tot een uitroeiing van extreme armoede te komen. Als de verplichting om armoede uit te roeien wordt afgeleid uit de instrumentele rol van mensenrechten, dan kunnen, zelfs indien ze worden verwezenlijkt, nog andere factoren of instrumentele variabelen de uitroeiing van de armoede verhinderen. De verplichtingen van overheden en de internationale gemeenschap leiden dan niet noodzakelijk tot beleidskeuzes om ook die andere instrumentele variabelen aan te pakken. De plicht of verplichting blijft dan beperkt tot het realiseren van gevestigde mensenrechten, wat niet noodzakelijkerwijs betekent dat de extreme armoede op zich volledig wordt uitgeroeid.

Het is duidelijk dat de eerste optie de voorkeur verdient als we de extreme armoede willen uitroeien, maar vaak is het heel moeilijk om aan te tonen dat extreme armoede inderdaad een schending van de mensenrechten inhoudt. De concepten “extreme armoede” en “ontkenning of schending van mensenrechten” worden maar gelijkgeschakeld als een schending van de mensenrechten ernstig genoeg is om tot extreme armoede te leiden en als die extreme armoede ook een schending van de mensenrechten inhoudt. Het verband wordt misschien niet gelegd wanneer ergens extreme armoede heerst zonder dat er sprake is van een schending van specifieke mensenrechten of wanneer de mensenrechten worden geschonden in een land dat minder arm is. De situatie wordt nog complexer als het om verschillende mensenrechten gaat, waarbij een aantal rechten wel worden gerespecteerd en een aantal niet.

Mensen kunnen van een elementaire veiligheid genieten zonder dat ze daarom ook al hun mensenrechten kunnen doen gelden. Als gevolg daarvan is het misschien niet mogelijk om binnen het huidige systeem van erkende mensenrechten het gebrek aan elementaire veiligheid of extreme armoede gelijk te stellen met een gebrek aan mensenrechten, zoals de mensenrechtengemeenschap eist, tenzij elementaire veiligheid op zich per definitie wordt erkend als een mensenrecht. Het is daarom misschien beter om het verband tussen extreme armoede en mensenrechten vanuit de tweede stelling te benaderen en verder te gaan op basis van de verplichting om erkende mensenrechten te garanderen en ook extreme armoede uit te roeien.

DE ROL VAN REGERINGEN EN OVERHEDEN

Het is niet gemakkelijk om tot een consensus te komen over armoede als een schending van de mensenrechten, maar verschillende acties of maatregelen die met mensenrechten te maken hebben, kunnen wel rechtstreeks of onrechtstreeks tot een uitroeiing van de armoede leiden. Zo valt bijvoorbeeld gemakkelijk aan te tonen dat het recht op een redelijk levensstandaard (huisvesting, voeding, sociale zekerheid of werk) een directe invloed heeft op de inkomensarmoede. Verschillende andere economische, sociale en culturele rechten kunnen de indicatoren van menselijke ontwikkeling direct verbeteren. Burgerrechten en politieke rechten gecombineerd met economische, sociale en culturele rechten kunnen heel doeltreffend blijken te zijn om sociale uitsluiting op te heffen.

Zoals we al hebben aangetoond is de staat, de overheid, de belangrijkste verantwoordelijke in een aanpak waarbij mensenrechten centraal staan, als het erop aankomt programma's te ontwikkelen en “andere actoren aan te zetten om te doen wat nodig is om die programma's uit te voeren. Dit kan

door middel van aanmoedigende en ontmoedigende maatregelen, wetten en procedures en door instellingen aan te passen. Zij zijn ook rechtstreeks verantwoordelijk voor de toepassing en uitvoering van deze programma's." Om de rol en de plichten van de staat volledig te begrijpen ben ik in het tweede rapport uitgegaan van de kantiaanse concepten van perfecte en imperfecte verplichtingen. In die zin hebben staten als betrokken partij de perfecte verplichting om de rechten te garanderen die armoede kunnen opheffen. Zij kunnen programma's opstellen, middelen anders inzetten vanuit alternatieve beleidsopties. Staten kunnen zich echter ook beroepen op de imperfecte verplichtingen van andere actoren in de maatschappij die verplicht zijn om te helpen en iets te doen om die rechten samen met de staat te garanderen. Zo kunnen staten belastingen en kosten aanrekenen of regels opleggen die het gedrag van individuen aan banden leggen, maar ook de werking van multinationals binnen de staatsgrenzen inperken. Zij kunnen ook rechtstreeks diensten aanbieden die bijdragen tot het verwezenlijken van die rechten. Bovendien kunnen staten onderhandelingen aanknopen met de internationale gemeenschap, andere staten, donoren en schuldeisers, alsook met de internationale instellingen die toezicht houden op financiën en handel om te helpen bij de toepassing van hun programma's.

In mijn eerste rapport heb ik opgemerkt dat een staat aan drie voorwaarden moet voldoen om een mensenrechtenbeleid te kunnen voeren dat ook echt op rechten is gebaseerd. Ten eerste (zouden) moeten alle staten die de internationale mensenrechtenverdragen hebben goedgekeurd, die ook in hun eigen wetsysteem (moeten) opnemen.

Ten tweede: omdat er vaak behoorlijk wat tijd zit tussen het bepalen van een beleid en de toepassing en de resultaten ervan, is het belangrijk dat alle staten een eigen nationale mensenrechtencommissie oprichten die gepaste oplossingen kan vastleggen, evalueren en aanbevelen wanneer de mensenrechten van individuen en groepen worden geschonden en die individuen en groepen actie willen ondernemen.

Ten derde moeten ook maatregelen worden getroffen om een ontwikkelingsprogramma tot stand te brengen dat de instelling van de mensenrechten vergemakkelijkt.

In het eerste rapport heb ik gesteld dat één programma universeel toepasbaar is. Het is met andere woorden relevant voor zowel de industrielanden als de ontwikkelingslanden en het kan een significante impact hebben op de armoede, in die zin dat het de inkomens- en ontwikkelingsarmoede alsook de sociale uitsluiting kan verminderen. Dat ene programma is het genereren van werk. Een goed voorbeeld hiervan is de NREGA-wet (National Rural Employment Guarantee Act) in India. Werk genereert inkomsten, wat een directe invloed heeft op de inkomensarmoede, maar ook toegang biedt tot andere ontwikkelingsdiensten zoals onderwijs, gezondheid, huisvesting enz. In die zin helpt werk om zowel de inkomens- als de ontwikkelingsarmoede aan te pakken. Dat bevordert dan weer de arbeidsproductiviteit, wat bijdraagt tot duurzame werkgelegenheid – een belangrijke manier om sociale uitsluiting te overwinnen. In de meeste ontwikkelingslanden is open en verborgen werkloosheid een bron van extreme armoede in al zijn vormen. Als er één manier is om extreme armoede doeltreffend aan te pakken, dan zijn het wel programma's ter bevordering van duurzame tewerkstelling, vooral dan voor kwetsbare en gemarginaliseerde groepen.

_ HET BELANG VAN INTERNATIONALE SAMENWERKING

De staat is de belangrijkste instantie als het op mensenrechten aankomt, maar in onze geglobaliseerde wereld kan natuurlijk geen enkele staat nog op zichzelf functioneren. Het belang van internationale samenwerking en de rol van de internationale gemeenschap in de rechtstreekse en onrechtstreekse strijd tegen de armoede liggen voor de hand.

Er zijn drie hoofdbronnen in de internationale wetgeving over mensenrechten en aanverwante verbintenissen. Allereerst zijn er de internationale verdragen. Die hebben hun eigen methoden om verbintenissen en verplichtingen te controleren. Vervolgens zijn er de algemene wettelijke principes die door een maatschappij worden aanvaard als de basiswaarden die die maatschappij bij elkaar houden. Daarom worden verplichtingen die uit die principes voortvloeien, beschouwd als bindend voor alle leden van die maatschappij, zelfs al zijn er geen internationale verdragen of wetten die deze verplichtingen expliciet erkennen of voorschrijven. De derde bron is wat we het internationale gewoonrecht noemen. Dit zijn juridische normen die breed worden aanvaard als wettelijk bindend, maar dan vooral in praktische zin en via engagementen die regeringen aangaan. Deze normen zijn bindend voor die regeringen en krijgen kracht van internationale wet, ook al zijn ze niet in verdragen vastgelegd.

De meeste mensenrechten worden erkend in internationale wetten aangaande de mensenrechten via het ICESCR (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) en het ICCPR (International Covenant on Civil and Political Rights) en worden “wettelijk” erkend in de internationale wetten aangaande mensenrechten of in nationale wetgeving. Als aan die rechten, zoals het recht op voedsel, gezondheid, onderwijs en een aanvaardbare levensstandaard, wordt voldaan, is het moeilijk voor te stellen dat de betreffende maatschappij nog altijd armoedige leefomstandigheden kent. Bovendien “monden internationale verplichtingen om mensenrechten in te stellen, uit in een internationale samenwerking waartoe alle landen van de wereld zich hebben verplicht overeenkomstig artikel 55 en 56 van het Handvest van de Verenigde Naties en verplichtingen bepaald in verschillende internationale verdragen. De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens onderstreept eveneens het belang van internationale samenwerking om economische, sociale en culturele rechten te vestigen (art. 22 en 28).

Het ICESCR erkent het belang van internationale samenwerking om economische, sociale en culturele rechten tot stand te brengen en stelt dat rijkere landen individueel en samen vooral economische en technische hulp en bijstand aan armere landen moeten bieden, die beperkt zijn in hun mogelijkheden om de rechten zoals bepaald in het convenant te vestigen. Artikel 11 (1) van het convenant stelt dat landen de gepaste stappen moeten zetten om het recht op een aanvaardbare levensstandaard te waarborgen en erkent daarbij het grote belang van internationale samenwerking op basis van vrij overleg. Artikel 11 (2) stelt dat staten ook individueel en via internationale samenwerking relevante actie moeten ondernemen om het recht op voeding te garanderen.

De Verklaring over het Recht op Ontwikkeling van 1986 onderstreept het belang van internationale samenwerking (art. 3 (3)) als een plicht van elk land apart en van elk land als lid van de inter-

nationale gemeenschap. De Verklaring van Wenen van 1993 neemt de begrippen internationale solidariteit en samenwerking over.

De ratificatie van internationale instrumenten voor de mensenrechten impliceert dat alle betrokken staten, alsook de internationale instellingen en andere betrokken agentschappen, verplicht zijn om de mensenrechten te beschermen, te bevorderen en te vestigen.

En dus wordt in het tweede rapport ook gesteld dat als een mensenrechtenprogramma rechtstreeks gericht is op het uitroeien van armoede, op een technisch haalbare manier kan worden ontwikkeld en zowel de verantwoordelijkheden van de partijen als de aard van hun verplichtingen overeenkomstig de internationale instrumenten omschrijft, dit dan in overeenstemming met de relevante verplichtingen kan worden geïmplementeerd.

We merken wel op dat de politieke wil vaak ontbreekt om een beleid uit te stippelen of om “verplichtingen” te aanvaarden die voortvloeien uit de wettelijke erkenning van relevante mensenrechten, hoewel de internationale convenanten daaromtrent bijna universeel zijn aanvaard. Het is dus zelden het geval dat programma’s niet worden uitgevoerd omdat ze niet haalbaar zouden zijn. Om te beginnen zijn de bestaande internationale convenanten niet gekoppeld aan adequate mechanismen om de betreffende verplichtingen op te leggen. Ze zijn niet “justiciabel”. Bovendien hebben de bevoegde organen niet de mogelijkheid om deze verplichtingen op te leggen aan landen die niet willen voldoen aan de voorwaarden van de verdragen. Weinig landen, ook al hebben de meeste de convenanten geratificeerd, hebben ze in hun nationale wetgeving opgenomen of hebben stappen gezet om ze door middel van alternatieve mechanismen van checks and balances op te leggen. Bovendien hebben enkele van de grootste donorlanden deze convenanten niet volledig geratificeerd. Als ze ze toch volledig hebben geratificeerd, aanvaarden ze de bijbehorende verplichtingen niet. Zo weigeren de Verenigde Staten om economische, sociale en culturele rechten als wettelijk geldende rechten aan te nemen. En ten derde ontbreekt in vele landen de politieke wil om de verplichtingen te erkennen en uit te voeren die uit de betreffende internationale wetten voortvloeien.

Controle en aansprakelijkheid zijn vaak de zwakste schakels in de toepassing van de meeste plannen om armoede te bestrijden. Daarom zou elk betrokken land “een onafhankelijke controleinstantie moeten oprichten met drie erkende nationale en drie erkende internationale experts die volledig onafhankelijk kunnen optreden en die in overleg met de nationale overheid door de internationale financiële instellingen worden aangewezen”. Dit zou een grote impact hebben op de aansprakelijkheid en de transparantie, wat tot concrete verbeteringen zou leiden en een afschrikkend effect zou hebben. Een dergelijke instantie zou perfect stroken met de principes van de verplichtingen in verband met de mensenrechten.

Voor een succesvolle toepassing is het bovendien van cruciaal belang dat de leefwereld van de mensen die als extreem arm worden beschouwd, naar behoren wordt gedefinieerd en dat de grondrechten, die fundamenteel zijn voor de mensenrechten, bij sociale consensus worden vastgelegd.

_ VERENIGING OF DOORSNEDE

In mijn tweede rapport heb ik geprobeerd om de definitie van extreme armoede verder uit te werken. Volgens de voorgestelde definitie is de volledige armenpopulatie in een land het geheel of de vereniging van de drie groepen: personen met een laag inkomen, personen die geen toegang hebben tot menselijke ontwikkeling en personen die sociaal worden uitgesloten. Extreme armoede is in deze zin dat deel van elk van deze categorieën, die door ernstig gebrek hieraan worden getroffen.

Omdat dit aantal in heel wat ontwikkelingslanden hoog kan oplopen, is er nog een andere benadering mogelijk. De maatschappij kan een aantal criteria toepassen waardoor het aantal extreem armen lager uitvalt. Voor deze kleinere groep kan men dan met beperkte uitgaven en inzet van middelen zorgen. Extreme armoede kan dus ook gezien worden als een doorsnede van de drie groepen: personen met een laag inkomen, personen die geen toegang hebben tot menselijke ontwikkeling en personen die sociaal worden uitgesloten. Dit betekent dat een persoon die het slachtoffer van extreme armoede is, het slachtoffer is van een combinatie van de drie armoede-categorieën. Personen die extreem arm zijn, vertegenwoordigen slechts een klein deel van het totaal aantal personen dat het slachtoffer is van alle vormen van armoede. De ernst van het armoedeniveau is voor elk lid van de samenleving duidelijk, wat hen ertoe moet aanzetten om actie te ondernemen om aan deze omstandigheden definitief een einde te maken.

Deze doorsnedebenadering van extreme armoede biedt een aantal voordelen. Het aantal personen dat er in een land door getroffen wordt, wordt tot een beheersbaar niveau teruggebracht, maar de ernst van een bepaalde vorm van armoede wordt wel duidelijk aangetoond. Een ander argument vertrekt van het Rawlsiaanse idee van rechtvaardigheid, waarbij de klemtoon ligt op de meest kwetsbare delen van de samenleving. Men zou een beroep moeten kunnen doen op het rechtvaardigheidsgevoel van de mensen en hen ervan moeten kunnen overtuigen om de verplichtingen na te komen die samenhangen met het uitroeien van extreme armoede, die een klein deel van de bevolking heel kwetsbaar maakt en hen alle vrijheden of de vrijheid ontnemt om actie te ondernemen.

Als de populatie die onder deze omstandigheden te lijden heeft, tot een kleiner deel van het totaal kan worden beperkt, dan kunnen de kosten ook sterk worden gedrukt, zoals in het tweede rapport wordt vermeld. Alle recente studies over de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling of over de armoedebestrijdingstrategieën van de Wereldbank en het IMF lijken erop te wijzen dat de effectieve kosten om extreme armoede uit te roeien, vrij beperkt zijn.

Wat de notie extreme armoede betreft, is het belangrijk om te vermelden dat hoewel beleidsplannen om menselijke ontwikkeling te bevorderen en sociale uitsluiting tegen te gaan sterk verschillen van beleidsplannen om economische groei te bevorderen, deze niet per se onverenigbaar zijn. Een stijging van het inkomen is heel belangrijk om verschillende aspecten van de menselijke ontwikkeling te bevorderen; onrechtvaardige groei beïnvloedt de armoede-indicatoren negatief. Een economisch ontwikkelingsproces dat van de armoedebestrijding een hoofddoelstelling maakt,

moet duidelijk uitgaan van een ontwikkelingsbeleid dat meer is dan een beleid om de economische groei te versnellen; het moet ook beleidsplannen voor inkomenshervdeling en voor de herstructurering van de productie omvatten.

Het tweede rapport besteedt ook opnieuw aandacht aan het idee om armoede door middel van mensenrechten uit te roeien. Het eerste rapport toonde aan dat het aanvaarden van een sociaal systeem als mensenrecht, veronderstelt dat alle actoren binnen de samenleving het verwezenlijken van deze doelstelling als een 'bindende' verplichting beschouwen. Niet alle sociale doelstellingen of vrijheden kunnen echter als mensenrechten worden beschouwd. Sen zegt hierover: 'Rechten brengen eisen met zich mee, eisen voor diegenen die een verschil kunnen maken' en 'Vrijheden zijn in se eigenschappen die de situatie van mensen beschrijven³.' De maatschappij moet bepaalde vrijheden erkennen waarvan haar leden als fundamentele norm of waarde kunnen genieten, die hen opneemt in de samenleving en waarop ze aanspraak kunnen maken. Om te bepalen of rechten mensenrechten zijn, kan men gebruik maken van de begrippen 'legitimiteitstest' en 'coherentietest' die Sen hanteert. Een doelstelling is legitiem als ze belangrijk genoeg is om de grondwettelijke norm te vormen voor een samenleving als te bereiken ideaal. De doelstelling moet ook 'coherent' zijn; zowel de plichten of taken die moeten worden uitgevoerd, als de actoren die ze moeten uitvoeren, moeten allebei precies omschreven kunnen worden.

De kenmerken van de vrijheden die als mensenrechten moeten worden beschouwd, zijn universeel - zoals ook in het tweede rapport wordt vermeld; iedereen moet er zonder onderscheid in gelijke mate van kunnen genieten; ze moeten aan de legitimiteits- en coherentietest voldoen; en ze moeten volgens 'gepaste' procedures worden afgedwongen via een aanvaard 'normstellend' proces.

Deze omschrijving van verplichtingen waaraan mensenrechten moeten voldoen, maakt dat ze belangrijker zijn dan andere verplichtingen m.b.t. andere sociale beleidsplannen. Mensenrechten hebben voorrang op alle andere beleidsacties, wat impliceert dat de overheid zich niet mag laten verleiden tot het sluiten van compromissen met verschillende belangengroepen die daar voordeel bij hebben. Als de staat mensenrechten erkent, moet ze absoluut voorrang geven aan het bestrijden van armoede en moet ze armoede beschouwen als een schending van deze rechten. Het aanvaarden van armoedebestrijding als mensenrechtendoelstelling vormt de basis voor het herschikken van de prioriteiten, om voorgoed een einde te maken aan compromissen tussen belangengroepen.

Gebrek aan financiële middelen mag ook niet ingeroepen worden als reden om geen specifiek beleid te voeren om extreme armoede uit te roeien. De invoering van mensenrechten gebeurt geleidelijk zodat niets het niet invoeren ervan kan rechtvaardigen. In het tweede rapport wordt wel op een variabele gewezen, namelijk de snelheid waarmee op het vlak van mensenrechten vooruitgang wordt geboekt. Die hangt immers af van de snelheid waarmee sociale, wetgevende en economische instellingen te werk gaan en van hoeveel middelen er beschikbaar zijn.

3 Sen, A. 2004. Elements of a Theory of Human Rights, *Philosophy and Public Affairs* 32(4).

_ DISCUSSIEPUNTEN

De notie extreme armoede zoals ik ze heb ontwikkeld, blijft echter aanleiding geven tot debat en discussie, zoals onlangs tijdens een bespreking op een seminar over extreme armoede in Genève. Het ging onder meer over de relevantie van sociale uitsluiting, het ontbreken van juridische oplossingen en concrete praktische richtlijnen en over extreme armoede als schending van mensenrechten. In mijn derde rapport probeer ik hiervoor een aantal oplossingen aan te reiken.

Een heel belangrijke vaststelling is dat nagenoeg op alle internationale fora, zoals de Wereldtop over sociale ontwikkeling in Kopenhagen, en in de Millenniumverklaring de internationale gemeenschap bevestigt dat armoede niet louter een economisch fenomeen is, maar dook sociale, culturele en politieke implicaties heeft.

Sommigen beweren dat extreme armoede eenvoudigweg als het ontbreken van een aantal basismogelijkheden moet worden beschouwd. In mijn derde rapport onderstreep ik echter dat als extreme armoede gewoonweg op het ontbreken van basismogelijkheden zou berusten, armoede als gevolg van een laag inkomen geen aparte rol zou spelen. Armoede zou dan worden beschouwd als een gebrek aan fundamentele vrijheden, zoals de vrijheid om geen honger te lijden, om van vermijdbare ziektes en vroegtijdige sterfte en van de vloek van onwetendheid en analfabetisme gespaard te blijven.

Het derde rapport, dat de theorie van deze benadering uitlegt om een beter inzicht te krijgen in de praktische aspecten, laat er geen twijfel over bestaan dat de benadering van Sen een ruime kijk biedt om de welzijnstoestand van arme mensen en armoede te onderzoeken. Sens notie van 'capability' (mogelijkheden) als vrijheid benadert het mensenrechtenstandpunt dat bepaalde vrijheden betitelt als sociaal aanvaarde mensenrechten. In die zin is de bewering dat armoede overeenkomt met het ontbreken van basismogelijkheden, perfect gerechtvaardigd; zonder al te veel omwegen wordt hier de link gelegd met bepaalde basisrechten die nog niet als mensenrechten worden erkend, zoals het recht op voedsel, het recht op gezondheid, het recht op onderwijs en het recht op een behoorlijke levensstandaard. Deze benadering sluit perfect aan bij die van de 'Independent Expert on Extreme Poverty'.

Het probeert ook een antwoord te geven op de meningsverschillen over het al dan niet opnemen van de notie sociale uitsluiting. Het benadrukt nogmaals de duidelijke meerwaarde die ontstaat door sociale uitsluiting op te nemen omdat er niet alleen een duidelijk verschil is met inkomensarmoede en ontwikkelingsarmoede, maar het concept ook de aandacht vestigt op het belang van maatschappelijke relaties in deze context. Het derde rapport wijst er wel op dat het niet evident is om sociale uitsluiting te meten omdat er op specifieke tekortkomingen en sociale relaties moet worden gefocust, die allebei wellicht context- en tijdsgevoelig zijn. Het feit dat sociale uitsluiting moeilijk meetbaar is, mag er echter niet toe leiden dat ze niet in aanmerking komt voor de notie armoede in al haar facetten.

Verschillende landen in de Europese Unie, vooral België en het Verenigd Koninkrijk, hebben al herhaaldelijk geprobeerd om sociale uitsluiting te berekenen en om een verband aan te tonen tussen sociale uitsluiting en andere aspecten van armoede die leiden tot het ontzeggen van basisvrijheden of zekerheid aan mensen. In heel wat ontwikkelingslanden worden voortdurend statistieken opgesteld en onderzocht over het aantal mensen dat te kampen heeft met sociale uitsluiting en over de situatie van de slachtoffers van sociale uitsluiting. In India is een groot debat aan de gang over de levensomstandigheden van mensen die het slachtoffer van sociale uitsluiting zijn. Meestal behoren die tot de lagere kasten en stammen. Er wordt gediscussieerd over de vraag of al deze mensen steun van de regering moeten krijgen of alleen de personen die een laag inkomen hebben en geen deel uitmaken van “de roomlaag”.

Het derde rapport maakt ook duidelijk dat armoede en extreme armoede opeenvolgende gradaties (‘continuüm of scale’) zijn en dat het beleid om extreme armoede te bestrijden in grote lijnen gelijk loopt met het beleid om ‘gewone’ armoede uit te roeien. Dit houdt natuurlijk verband met de empirische uitoefening van armoedebeleid, dat rekening moet houden met de context. Vaak kunnen de omstandigheden waarin extreme armoede zich voordoet, doelmatiger worden aangepakt met een beperkt aantal beleidsinstrumenten dan met het hele scala voor armoedebestrijding.

Ook over de doorsnede benadering was er discussie omdat deze benadering alleen rekening houdt met mensen die door de drie facetten van armoede worden getroffen. Deze benadering levert een veel kleiner aantal arme personen op dan als je de drie armoedesets verenigt en zou de armenpopulatie wel eens te sterk kunnen verkleinen. Omdat de verenigingsbenadering van een bredere basis uitgaat, zou die het bijkomende voordeel kunnen hebben dat meer belangengroepen hun krachten gaan bundelen.

Dit punt was echter omstreden: het zou niet haalbaar zijn en indruisen tegen gevestigde politieke en andere belangen, die hervormingen zouden tegenhouden om hun eigen agenda door te drukken. De onafhankelijke expert citeert Philip Harvey, die in de Verenigde Staten een opvallend voorbeeld ziet van het probleem van het maken van sociale keuzes. Er is een “conflict tussen de voorkeur van de meerderheid in beleidsplannen die werkloosheid gebruiken om inflatie aan te pakken en de verplichting van de regering om het recht op werk te garanderen”. Dit toont duidelijk aan dat een beleid dat gericht is op maximale efficiëntie in een markteconomie kan botsen met de bescherming van de mensenrechten.

De benadering van de onafhankelijke expert garandeert in geen geval dat er geen onenigheid tussen sociale groepen zal zijn over de relevante factoren van extreme armoede. De meeste experts zijn het er wel over eens dat het beperken van de armenpopulatie tot de personen die door extreme armoede zijn getroffen, op meer politieke aanvaarding zou kunnen rekenen.

Er bestaat ook discussie over de meerwaarde van een mensenrechtenbenadering om extreme armoede uit te roeien. Gelet op het utilitaire argument van de meerwaarde van de mensenrechtenbenadering, meldt het derde rapport dat het erkennen van extreme armoede als een schending van de mensenrechten de weerstand van rijken zou breken die zich verzetten tegen het

inzetten van middelen en het ondernemen van acties om armoede te bestrijden. Dit zou (a) de kosten verhogen voor de rijken en machtigen die zich tegen deze aanpak verzetten, waardoor de verzameling mogelijkheden verandert; (b) de rijken aanzetten om armoede verder terug te dringen of ervoor te zorgen dat armoede minder frequent voorkomt, waardoor de voorkeur van de rijken verandert.

Een benadering vanuit de mensenrechten om extreme armoede uit te roeien zou bovendien niet alleen de uitvoering van de al erkende mensenrechteninstrumenten omvatten, maar ook andere oorzaken en variabelen die tot het ontstaan van extreme armoede leiden. In dit scenario zou armoedebestrijding niet langer een vorm van liefdadigheid zijn, maar een verplichting die via het rechtssysteem en de rechtbanken kan worden opgelegd. De regering wordt zo rechtsaansprakelijk voor haar optreden, wat betekent dat de schending van dit recht mogelijke kosten voor de regering met zich meebrengt omdat ze hiervoor voor het gerecht kan worden gedaagd. Voor extreme armoede betekent dit dat de bijbehorende plichten afdwingbaar zijn en dat verantwoordelijke partijen moeilijker hun verplichtingen kunnen ontlopen of hiertoe minder snel geneigd zullen zijn.

In het derde rapport wordt ook nog vermeld dat de overheden in verschillende landen een beleid kunnen goedkeuren om interne conflicten op te lossen of om extreme armoede te verminderen, zoals het Internationale Verdrag eist, ook al hebben ze dit niet getekend. Ze zien misschien ook het voordeel in om niet het enige land te zijn dat het Verdrag nog niet heeft getekend, want de druk kan voor heel wat landen een argument zijn om het Verdrag te tekenen. Het belang van een verdrag dat landen moeten tekenen en toepassen, wordt groter naarmate de druk van andere landen toeneemt en het toezicht strenger wordt, net als de mogelijkheid voor de ondertekenaars om andere landen met de vinger te wijzen.

Een andere meerwaarde zit in de toezicht- en handhavingsmechanismen. Een netwerk van mensenrechtenorganisaties brengt in kaart wie verantwoordelijk is voor welke bindende verplichting. Dit betekent dat men bij het niet nakomen van een verplichting een 'overtreder' kan aanduiden. De notie 'overtreder' krijgt vooral betekenis als ze aan de notie directe verplichtingen wordt gekoppeld. Wanneer die niet worden vervuld, kunnen de verantwoordelijken als 'overtreders' worden beschouwd, zelfs als de uitvoering van deze verplichtingen op zich het armoedeprobleem niet helemaal oplost. Elke van deze verplichtingen biedt uitzicht op een resultaat omdat het nooit helemaal vaststaat of een beleidsplan het verhoopte resultaat oplevert.

Er moet ook een onderscheid worden gemaakt tussen twee soorten beleid: technisch en institutioneel. Sommige beleidsplannen zijn technisch: moet een land zich concentreren op een tewerkstellingsbeleid en moet het een wet hebben over minimumlonen of over het anders besteden van overheidsuitgaven. Andere beleidsplannen zijn institutioneel: ze gaan over het oprichten van de juiste instellingen om een beleid uit te stippelen, om toezicht uit te oefenen op het beleid en om het beleid uit te voeren. De technische details van een armoedebeleid blijven wellicht dezelfde, of men nu voor een mensenrechten-benadering kiest of niet. Het echte verschil zit hem waarschijnlijk in het institutionele aspect.

Het belangrijkste kenmerk van dit institutionele raamwerk voor de bestrijding van armoede als een schending van de mensenrechten zijn (1) de instellingen die de aansprakelijkheid van de verantwoordelijke partijen moeten garanderen (2) de instellingen die rechthebbende partijen daadwerkelijk betrekken bij het formuleren en toepassen en uitoefenen van toezicht op het beleid. Het recht om deel te nemen aan het beleidsproces is een essentieel facet van de mensenrechtenbenadering en is een waarde op zich, zoals ik in mijn eerste rapport over het recht op ontplooiing heb aangestipt. Belangrijk is dat het proces uitgaat van gelijkheid, non-discriminatie, participatie, aansprakelijkheid en transparantie.

Om de kaap van de miskennis te ronden en armoede als een schending van de mensenrechten te zien, moeten verschillende fases van het argumentatieproces worden doorlopen, zoals ik in derde rapport vermeld. Eerst moeten concrete actieprogramma's worden uitgewerkt die de armoede kunnen lenigen. Daarna moet worden aangetoond dat ze niet alleen technisch uitvoerbaar zijn, maar ook dat ze institutioneel kunnen worden omgezet, eventueel met enkele duidelijk omschreven institutionele of wettelijke hervormingen. Hiervoor kan men eventueel rekenen op internationale steun, zowel qua middelen als qua regels en procedures voor internationale transacties. Vervolgens moeten alle verantwoordelijke partijen in kaart worden gebracht, samen met hun specifieke verantwoordelijkheden, die als ze volledig worden uitgevoerd, deze actieprogramma's in de praktijk brengen.

Binnen de gegeven omstandigheden kunnen weinig rechten worden afgedwongen. Ze moeten geleidelijk tot stand komen, want de uitvoering van een beleid vraagt nu eenmaal tijd, ook al omdat alle actoren zich moeten aanpassen.

Tot slot kan armoede als een schending van de mensenrechten worden beschouwd, op voorwaarde dat de inhoud van deze rechten goed in kaart kan worden gebracht, zoals we dat hebben gedaan met de notie van het recht op ontplooiing van een groep die als 'arm' worden beschouwd. Bovendien moeten de verplichtingen die dit met zich meebrengt, duidelijk worden vastgelegd en gekoppeld aan de verschillende verantwoordelijke partijen. Er moeten ook mechanismen komen om toezicht op deze verplichtingen uit te oefenen zodat bij het niet vervullen ervan de nodige sancties kunnen worden getroffen.

_ BESLUIT

We benadrukken dat dit proces om extreme armoede in het licht van mensenrechten te zien, nu al volop aan de gang is. De Subcommissie voor de Bevordering en Bescherming van de Mensenrechten heeft een veelomvattend en adviserend ontwerp van richtlijnen klaar: "Extreme poverty and human rights: the rights of the poor" (Extreme armoede en mensenrechten: de rechten van de armen). Met deze specifieke richtlijnen over extreme armoede wordt een grote stap gezet om de veelvuldige problemen waarmee extreem arme mensen kampen, onder de aandacht van een breed publiek te brengen. Dit helpt ons om een geschikt programma uit te werken.

In mijn derde rapport heb ik geprobeerd om het armoedebeleid vanuit de mensenrechtenbena-

dering in Azië en Afrika onder de loep te nemen. In dit verband zou het nuttig zijn om systematisch onderzoek naar al deze praktische voorbeelden van armoedebelief te verrichten om op die manier de successen en tegenslagen op het vlak van de mensenrechten in kaart te brengen. Op die manier zou men kunnen aantonen dat deze benadering van het probleem een heel grote impact kan hebben wanneer bij de uitwerking en de uitvoering mensenrechtennormen worden gehanteerd.