

'Naming en shaming' of een nieuwe strategie?

Een analyse van de strategieën die de internationale mensenrechten NGO's Amnesty International en Human Rights Watch gebruiken in hun campagnes voor economische, sociale en culturele rechten.



Sanne Walhout

Studentnummer: 5491592

Scriptie BA Taal- en Cultuurstudies

Universiteit Utrecht

Datum: 28 maart 2017

Docent: Dr. P.M. Malcontent

Inhoud	
Lijst met afkortingen	3
Samenvatting	4
Inleiding	5
Hoofdstuk 1: Theorie	9
Debat: 'Naming en shaming' of een nieuwe strategie?.....	9
Twee verdragen, twee strategieën?.....	11
Drie kernproblemen	13
Hoofdstuk 2: 'Naming en shaming'	15
Amnesty International.....	15
Human Rights Watch.....	16
Hoofdstuk 3: ESC-campagnes	18
Amnesty International.....	18
1. Hoe verwacht de organisatie verandering teweeg te brengen?	18
2. Hoe plaatst de organisatie de casus in het mensenrechtendiscours?	19
3. Wat is er terug te zien van de 'naming en shaming'-aanpak en welke andere strategieën worden er gebruikt?	20
Human Rights Watch.....	21
1. Hoe verwacht de organisatie verandering te weeg te brengen?.....	22
2. Hoe plaatst de organisatie de casus in het mensenrechtendiscours?	23
3. Wat is er terug te zien van de 'naming en shaming'-aanpak en welke andere strategieën worden er gebruikt?	24
Conclusie	26
<i>De schending vaststellen</i>	26
<i>De schuldige aanwijzen</i>	27
<i>Een wijdgeaccepteerde oplossing zoeken</i>	28
Literatuurlijst	30
Literatuur.....	30
Bronnen.....	31

Lijst met afkortingen

AI	Amnesty International
BuPo-rechten	Burgerrechten en Politieke rechten
ESC-rechten	Economische, Sociale en Culturele rechten
FHCI	Free Health Care Initiative
HRW	Human Rights Watch
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten
IVESCR	Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten
NCPCP	National Cancer Prevention and Control Plan
NGO	Non-Governmentele Organisatie
SHS	Sectoral Health Strategy
UVRM	Universele Verklaring van de Rechten van de Mens
VN	Verenigde Naties
WHO	World Health Organization

Samenvatting

Klassieke westerse mensenrechten NGO's zoals Amnesty International (AI) en Human Rights Watch (HRW) hielden zich vanaf hun ontstaan in de jaren zestig en zeventig bezig met het bevorderen van politieke- en burgerrechten (BuPo-rechten). Hiervoor gebruikten ze de 'naming en shaming'-tactiek, waarbij de schender van een recht publiekelijk werd veroordeeld. Rond de eeuwwisseling is er bij die klassieke NGO's meer aandacht gekomen voor economische, sociale en culturele (ESC) rechten. Dit paper bespreekt het debat over de strategie die NGO's moeten gebruiken om ESC-rechten te bevorderen. Uit het debat constateer ik drie kernproblemen die bij het bevorderen van ESC-rechten een rol kunnen spelen: het is moeilijker om de precieze schending vast te stellen, lastiger om de schender aan te wijzen en er is geen wijdgeaccepteerde oplossing beschikbaar. Aan de hand van mijn analyse van ESC-campagnes van AI en HRW concludeer ik dat het de NGO's niet lukt om 'naming en shaming' toe te passen in de ESC-campagnes. Het belangrijkste verschil met de BuPo-campagnes is dat de organisaties een andere houding aannemen tegenover de overheden van landen waar zich economische of sociale problemen voordoen. AI en HRW nemen meer de rol aan van helpende hand dan van criticus.

Inleiding

In 1948 werd door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (VN) de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) aangenomen.¹ Het Mensenrechtencomité legde de belangrijkste mensenrechten vervolgens vast in twee verdragen, het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) en het Internationaal Verdrag Inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR). Beide traden in 1976 in werking nadat vijfendertig lidstaten ze geratificeerd hadden. De spanningen tijdens de Koude Oorlog worden gezien als de oorzaak voor de splitsing van de UVRM in twee afzonderlijke verdragen.² Het Sovjetblok en minder ontwikkelde landen richtten zich voornamelijk op economische, sociale en culturele (ESC) rechten, waar westerse staten en organisaties zich concentreerden op burger- en politieke (BuPo) rechten.

Internationale non-gouvernementele organisaties (NGO's) spelen een belangrijke rol in de bevordering van mensenrechten sinds zij in de jaren tachtig explosief in aantal zijn gegroeid. De splitsing van de UVRM in twee verdragen is terug te zien in de strategieën die westerse NGO's als Amnesty International (AI) en Human Rights Watch (HRW) gebruikten in hun werk. Zij concentreerden zich in de jaren zeventig, tachtig en negentig voornamelijk op het bevorderen van BuPo-rechten, waarbij hun belangrijkste wapen voor verandering de zogenaamde 'naming en shaming'-methode was. Dit hield in dat zij publieke druk uitoefenden op overheden door te publiceren over de mensenrechtenschendingen die zij begingen.³ Bij 'naming en shaming' is het cruciaal dat de NGO uitgebreid onderzoek doet naar mensenrechtenschendingen, waarbij ze op zorgvuldige wijze misstanden rapporteert. De NGO moet daarnaast de mogelijkheid hebben om aan te tonen wie verantwoordelijk is voor de schendingen, meestal een overheid of andere machthebber, door het overtreden of het nalaten van afspraken in internationale wetgeving. Tot slot is voor een succesvolle 'naming en shaming'-aanpak van belang dat de NGO haar informatie over een groot, liefst internationaal netwerk kan verspreiden.⁴

Na het uitteenvallen van het Sovjetblok is er meer ruimte gekomen in het beleid van westerse staten en NGO's voor het adresseren van ESC-rechten, onder andere vanwege het argument dat ESC en BuPo-rechten elkaar beïnvloeden.⁵ Claude Welch, hoogleraar politicologie en lid van de adviescommissie over Afrika van HRW, stelt bovendien dat de invloed van NGO's sinds het begin van de eenentwintigste eeuw enorm is toegenomen. Ze informeren overheden over de opzet van internationale verdragen, ze monitoren de prestaties van overheden en doen meer academisch

¹ Peter R. Baehr, *Human Rights: Universality in Practice* (Londen 1999) 2.

² Ibidem, 32.

³ Widney Brown, 'Human Rights Watch: an overview', in: Claude E. Welch, Jr. (red.), *NGO's and Human Rights: Promise and Performance*, (Philadelphia 2001) 72-84, aldaar 74.

⁴ Ibidem

⁵ David P. Forsythe, *Human Rights in International Relations* (Cambridge 2012) 242.

onderzoek.⁶

Mary Robinson, die vijf jaar diende als VN Hoge Commissaris voor de Mensenrechten, schreef in een artikel uit 2004 getiteld 'Advancing Economic, Social, and Cultural Rights: The Way Forward' dat er discussie bestaat over de methodes die mensenrechtenorganisaties moeten gebruiken om ESC-rechten te bevorderen.⁷ Dit debat is uitgebreid uitgewerkt in hoofdstuk één. Ondanks de vele geluiden tegen het bevorderen van ESC-rechten hebben klassieke mensenrechten NGO's zoals AI en HRW er toch voor gekozen om ze op te nemen in hun beleid.⁸ Dit is voornamelijk te wijten aan het feit dat er veel internationale druk werd uitgeoefend. Zo toonde Sen overtuigend aan in zijn essay 'Freedom and Needs' dat BuPo- en ESC-rechten altijd aan elkaar gelinkt zijn.⁹ Voorts werd er op de conferentie van mensenrechten in Wenen in 1993 gesteld dat alle mensenrechten op dezelfde manier en met dezelfde nadruk behandeld moeten worden door de internationale gemeenschap.¹⁰

Een goede strategie is van essentieel belang om de problemen die 'naming en shaming' mogelijk geeft voor het aanpakken van ESC-rechten te omzeilen. Wat in het academische debat over de beste strategie voor het aanpakken van ESC-rechten ontbreekt, is een analyse van de uitwerking van deze problemen in de praktijk. Ann Marie Clark, universitair docente politicologie, analyseert in haar artikel 'Enforcing International Standards of Justice' welke problemen AI tegenkomt nu zij voor een breed spectrum aan mensenrechten wil strijden. In dit artikel laat ze echter niet zien hoe AI dit in de praktijk heeft aangepakt.¹¹ Scott Leckie, een internationale mensenrechtenadvocaat en de oprichter van de organisatie 'Displacement Solutions', houdt zich voornamelijk bezig met een nieuwe aanpak om het sociaaleconomische recht op huisvesting te realiseren.¹² Hierbij richt hij zich echter niet op NGO's, maar op het werk van het VN-comité voor economische, sociale en culturele rechten. David Forsythe benadert ontwikkelingsorganisaties als het Rode Kruis en UNICEF, die zich doorgaans bezighouden met ESC-issues als een aparte categorie NGO's.¹³ Paul Nelson en Ellen Dorsey maken in

⁶ Claude E. Welch, Jr. (red.), 'Introduction', in: *NGO's and Human Rights: Promise and Performance*, (Philadelphia 2001) 1.

⁷ Mary Robinson, 'Advancing Economic, Social, and Cultural Rights: The Way Forward' *Human Rights Quarterly* 26 (2004) 866-872.

⁸ Kenneth Roth, 'Defending Economic, Social and Cultural Rights: Practical Issues Faced by an International Human Rights Organization', *Human Rights Quarterly* 26 (2004) 63-73, aldaar 64.; Forsythe, *Human Rights in International Relations*, 242; Amnesty International, *Amnesty International Annual report 2002*, 8.

⁹ Amartya Sen, 'Freedom and needs', *New Republic* 2/3 (1994) 31-38.

¹⁰ Baehr, *Human Rights*, 32.

¹¹ Ann Marie Clark, 'Enforcing International Standards of Justice: Amnesty International's Classic Strengths and Current Challenges' 241-267 in: Wilco de Jonge, Brianne McGonigle Leyh, Anja Mihr, Lars van Troost (red.) *50 years of Amnesty International: Reflections and Perspectives* (Utrecht 2011).

¹² Scott Leckie, 'The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights and the Right to Adequate Housing: Towards an Appropriate Approach' *Human Rights Quarterly* 11 (1989) 522-560.

¹³ Forsythe, *Human Rights in International Relations*, 270.

hun essay 'At the Nexus of Human Rights and Development' eenzelfde onderscheid.¹⁴ Forsythe, Nelson en Dorsey richten zich op de implicaties hiervan voor ontwikkelingsorganisaties, maar gaan niet in op de gevolgen voor de strategieën van mensenrechten NGO's. Nelson en Dorsey constateren wel dat de aandacht die mensenrechten NGO's besteden aan ESC-rechten ertoe leidt dat er meer over economische en sociale ontwikkeling wordt gedacht in termen van recht. Dit kan de bevordering van ESC-rechten door mensenrechten NGO's ten goede komen. De enige die concrete oplossingen aandraagt voor de moeilijkheden die klassieke NGO's tegen kunnen komen als zij ESC-rechten willen bevorderen is Leonard Rubenstein, directeur van de organisatie Artsen voor Mensenrechten. Toch wordt ook in zijn artikel 'How International Human Rights Organizations Can Advance Economic, Social, and Cultural Rights' niet duidelijk wat NGO's hier in de praktijk mee kunnen.¹⁵ Wat ontbreekt is dus een strategieanalyse van mensenrechten NGO's die zich toeleggen op ESC-rechten.

In dit essay onderzoek ik welke strategieën Amnesty International en Human Rights Watch gebruiken voor het bevorderen van ESC-rechten. Ik analyseer wat er is overgebleven van de 'naming en shaming'-aanpak en kijk ik daarnaast welke andere strategieën ze gebruiken. Ik richt me op AI en HRW omdat zij de twee grootste internationale mensenrechten NGO's zijn en zich actief hebben opgesteld in dit debat. AI en HRW zijn bovendien interessant omdat ze allebei klassieke mensenrechten NGO's zijn die door 'naming en shaming' hun sporen verdiend hebben.

Er komen drie kernproblemen naar voren uit het debat over de beste strategie voor NGO's om ESC-rechten te bevorderen. Alle drie zijn de problemen afgeleid uit de constatering dat ESC-issues doorgaans complexer zijn dan BuPo-zaken. Het eerste probleem is dat de precieze schending moeilijker vast te stellen is vanwege het ontbreken van duidelijke internationale wetgeving.¹⁶ Ten tweede is het ook ingewikkelder om de schuldige aan te wijzen, omdat er meerdere actoren meespelen en er geen consensus is over de verplichtingen van overheden op dit gebied.¹⁷ Tot slot is de oplossing minder voor de hand liggend omdat een pragmatische, individuele benadering niet kan worden toegepast, overheden beperkte middelen hebben om ESC-rechten te vervullen en er een monitoringsmechanisme ontbreekt.¹⁸ In hoofdstuk één werk ik het academische debat uit, waarna ik

¹⁴ Paul J. Nelson en Ellen Dorsey, 'At the Nexus of Human Rights and Development: New Methods and Strategies of Global NGOs' *World Development* 12 (2003) 2013–2026.

¹⁵ Leonard Rubenstein, 'How International Human Rights Organizations Can Advance Economic, Social, and Cultural Rights: A Response to Kenneth Roth' *Human Rights Quarterly* 26 (2004) 845-865.

¹⁶ Margaret Keck en Kathryn Sikkink, *Activists beyond Borders* (Cornell 1998) 28.; Roth, 'Defending Economic, Social and Cultural Rights' 68.

¹⁷ Roth, 'Defending Economic, Social and Cultural Rights' 68.; Clark, 'Enforcing International Standards of Justice' 261. Rubenstein, 'How International Human Rights Organizations Can Advance Economic, Social, and Cultural Rights' 854 en 861-862.

¹⁸ Roth, 'Defending Economic, Social and Cultural Rights' 65.; Clark, 'Enforcing International Standards of Justice' 261.; Baehr, *Human Rights*, 36-37.

de historische context rond het opkomen van ESC-rechten uiteenzet. Vervolgens zet ik op samenvattende wijze de drie kernproblemen op een rijtje. Daarna maak ik in hoofdstuk twee een schets van de begintijd van AI en HRW en de klassieke BuPo-campagnes die ze toen inzetten. Het doel is om de belangrijkste kenmerken te onderscheiden, zodat duidelijk is hoe 'naming en shaming' doorgaans werkt. In hoofdstuk drie analyseer ik twee grote en spraakmakende campagnes op ESC-terrein die zich richten op het recht op toegang tot gezondheidszorg. Hierbij zal ik letten op de verschillen tussen de campagnes voor BuPo-rechten en ESC-rechten. Voor de analyse van ESC-campagnes gebruik ik een methodologisch kader dat stoelt op de volgende drie vragen:

1. Hoe verwacht de organisatie verandering te weeg te brengen?
2. Hoe plaatst de organisatie de casus in het mensenrechtendiscours?
3. Wat is er terug te zien van de 'naming en shaming'-aanpak en welke andere strategieën worden er gebruikt?

Deze vragen fungeren als raamwerk om een goede, evenwichtige analyse van elke campagne te kunnen maken. Uiteindelijk bieden de vragen inzicht in hoe de organisaties omgaan met de drie kernproblemen die ik geconstateerd heb. In de conclusie beoordeel ik hoe goed AI en HRW de integratie van ESC-rechten hebben volbracht in hun campagnestrategieën. De bronnen die ik gebruik voor hoofdstuk één zijn voornamelijk secundaire wetenschappelijke artikelen van auteurs die zich in het debat rondom het integreren van ESC-rechten hebben gemengd. Als aanvulling raadpleeg ik de websites van AI, HRW en de Verenigde Naties. Voor hoofdstuk twee en drie, waarin de campagnes centraal staan, gebruik ik naast secundaire literatuur alle officiële kanalen van de NGO's om hun campagnes optimaal te kunnen analyseren.

Hoofdstuk 1: Theorie

Debat: 'Naming en shaming' of een nieuwe strategie?

Mary Robinson verwijst in haar artikel 'Advancing Economic, Social, and Cultural Rights: The Way Forward' naar Kenneth Roth, de directeur van HRW. In zijn essay 'Defending Economic, Social and Cultural Rights: Practical Issues Faced by an International Human Rights Organization' beschrijft Roth de problemen die opspelen bij het adresseren van ESC-rechten.¹⁹ Roth stelt dat 'naming en shaming' alleen succesvol is als er duidelijkheid bestaat over drie zaken. Ten eerste moet kunnen worden aangetoond dat er een schending plaatsvindt van internationale mensenrechtenstandaarden, ten tweede moet er een schender aan te wijzen zijn met significante verantwoordelijkheid en tot slot moet er een wijdgeaccepteerde oplossing voor het probleem bestaan.²⁰ Vervolgens stelt Roth dat deze drie zaken onduidelijk blijven in een geval van 'verdelende rechtvaardigheid', waarbij schending van ESC-rechten terug te voeren is op een grootschaliger, onderliggend probleem zoals armoede. Wordt een land geteisterd door armoede, dan is er simpelweg te weinig geld om alle ESC-rechten te vervullen. De schuldige hiervan kan niet makkelijk worden aangewezen, evenmin als de oplossing voor het probleem.²¹ Roth is er echter van overtuigd dat de 'naming en shaming'-aanpak van NGO's wel van betekenis kan zijn voor het adresseren van ESC-rechten als een overheid een maatregel invoert op basis van uitzondering of discriminatie. Roth geeft het volgende voorbeeld: een regering bouwt alleen nieuwe ziekenhuizen in gebieden van het land waar een bepaalde etnische groep woont en in andere gebieden verwaarloost ze de zorg. In dat geval wordt de mensen in het laatste gebied hun recht op zorg ontnomen op basis van een discriminerende maatregel.²²

Rubenstein vindt dat Roth een veel te beperkte strategie voorstelt voor het bevorderen van ESC-rechten en pleit daarom voor een bredere inzet van 'naming en shaming'.²³ Dit houdt in dat staten worden aangesproken op hun verplichtingen zoals die zijn vastgelegd in het IVESCR. Volgens Rubenstein is dit mogelijk omdat er door het VN-comité voor economische, sociale en culturele rechten zogenoemde 'General Comments' zijn geplaatst bij bepalingen in het IVESCR, die de verplichtingen van staten concretiseren. Dit worden ook wel kernverplichtingen genoemd. Elke staat moet de kernverplichtingen nakomen, ongeacht de middelen die ze ter beschikking hebben. Hierdoor wordt het dus mogelijk voor NGO's om de 'naming en shaming'-methode toe te passen.

¹⁹ Kenneth Roth, 'Defending Economic, Social and Cultural Rights: Practical Issues Faced by an International Human Rights Organization', *Human Rights Quarterly* 26 (2004) 63-73.

²⁰ Ibidem, 68.

²¹ Ibidem, 69.

²² Ibidem.

²³ Leonard Rubenstein, 'How International Human Rights Organizations Can Advance Economic, Social, and Cultural Rights: A Response to Kenneth Roth' *Human Rights Quarterly* 26 (2004) 845-865, 847.

NGO's kunnen staten aanwijzen als verantwoordelijke en een duidelijke overtreding signaleren, waardoor die staat succesvol publiekelijk veroordeeld kan worden.²⁴

Rubenstein stelt ook twee alternatieve strategieën voor die mensenrechtenorganisaties kunnen toepassen. De eerste strategie houdt in dat NGO's in samenwerking met lokale organisaties lobbyen bij de overheid voor het realiseren van instituties die helpen ESC-rechten te verwezenlijken. Hierbij moet gedacht worden aan instituties die bijvoorbeeld monitoringsmechanismen versterken, verplichtingen van staten omtrent mensenrechten preciezer definiëren of onderhandelingen over het elimineren van mensenrechtenschendingen faciliteren.²⁵ De tweede alternatieve strategie die Rubenstein voorstelt is dat NGO's kunnen lobbyen voor financiële middelen bij rijke landen en internationale financiële instituties zodat er meer geld beschikbaar is om ESC-rechten te verwezenlijken.²⁶

Clark betoogt in haar artikel 'Expanding Traditional Standards of Justice' dat de universaliteit en gelijkwaardigheid van mensenrechten moeilijker te waarborgen zijn als een NGO een breed veld aan rechten wil aanpakken.²⁷ Universaliteit betekent dat de rechten gelden voor iedereen, en gelijkwaardigheid dat alle rechten even belangrijk zijn. Clark merkt op dat NGO's meer zaken hebben om voor te strijden wanneer zij ESC-rechten toevoegen aan hun takenpakket, waardoor het moeilijker wordt om te kiezen waar ze zich voor willen inzetten. Evenals Roth wijst Clark daarbij op de complexiteit van de problemen die ten grondslag liggen aan de schending van ESC-rechten. Clark voegt hier een oorzaak aan toe. Ze beweert dat de complexiteit vergroot wordt doordat er meerdere actoren naast overheden een rol spelen, zoals grote multinationals (MNO's), intergouvernementele economische organisaties en lokale actiegroepen.²⁸ Tot slot noemt Clark nog een andere uitdaging die mensenrechtenorganisaties voor hun kiezen krijgen wanneer zij de universaliteit en gelijkwaardigheid van alle rechten willen waarborgen en dat is een verlies van pragmatisme.²⁹ Hiermee bedoelt Clark dat klassieke NGO's zich in het verleden veelal richtten op zaken die teruggebracht konden worden tot een individu, zoals het bevrijden van een gevangene, waardoor een gerichte aanpak mogelijk was. In het geval van langdurige armoede is dit onderscheid niet te maken en is een indirectere, meer structurelere verandering vereist.³⁰

Waar Roth en Clark alleen nog waarschuwen voor de uitdagingen die NGO's zullen treffen bij

²⁴ Ibidem, 861-862.

²⁵ Ibidem, 850.

²⁶ Ibidem, 856.

²⁷ Ann Marie Clark, 'Enforcing International Standards of Justice: Amnesty International's Classic Strengths and Current Challenges' 241-267 in: Wilco de Jonge, Brianne McGonigle Leyh, Anja Mihr, Lars van Troost (red.) *50 years of Amnesty International: Reflections and Perspectives* (Utrecht 2011).

²⁸ Clark, 'Enforcing International Standards of Justice' 261.

²⁹ Ibidem, 262.

³⁰ Ibidem, 261.

het bevorderen van ESC-rechten, zijn er ook auteurs die de efficiëntie van de NGO in zijn geheel in twijfel trekken als ze ervoor kiezen zich ook te richten op ESC-zaken. Samuel Moyn, hoogleraar rechten en geschiedenis aan Harvard Universiteit, stelt in *The last Utopia: Human Rights in History* dat het verbrede spectrum aan doelstellingen een utopische visie is en dat het afdoet aan wat nodig is om burger- en politieke rechten te verwezenlijken.³¹ In het boek *Activists beyond Borders* beargumenteren Keck en Sikkink, beiden hoogleraar politicologie, dat activisten het meest succesvol zijn als ze mensen mobiliseren voor het realiseren van BuPo-rechten of tegen lichamelijk leed.³² Dit komt volgens Keck en Sikkink doordat de wetgeving over die zaken duidelijk is waardoor een machthebber die een schending begaat er verantwoordelijk voor kan worden gehouden. Dit betekent dat 'naming en shaming' rond ESC-onderwerpen minder effectief is, gezien de wetgeving daarover minder scherp is.

Twee verdragen, twee strategieën?

Volgens de meeste auteurs heeft de splitsing van de UVRM in twee verdragen zijn wortels in de spanningen van de Koude Oorlog. Zo stelt Robinson dat westerse landen zich vrijwel uitsluitend richtten op BuPo-rechten, omdat ze daarmee kritiek op het politieke systeem van het Sovjetblok en ontwikkelingslanden konden uiten. Daar tegenoverstaande richtten landen uit het Sovjetblok zich juist op ESC-rechten en accepteerden ze geen kritiek op het gebrek aan BuPo-rechten in hun land.³³ Roth is het hiermee eens en schrijft dat het Westen over ESC-rechten sprak in ideologische termen en dat dit er zelfs toe leidde dat de legitimiteit van ESC-rechten in twijfel werd getrokken.³⁴ Volgens Sabine Carey, hoogleraar politicologie, vonden westerse staten bovendien dat ESC-rechten fundamenteel anders waren dan BuPo-rechten.³⁵ Ze verwijst hierbij naar Daniel Whelan die in zijn boek *Indivisible Human Rights* beargumenteert dat westerse staten vonden dat niet alleen de inhoud van de rechten verschilde, maar ook de manier waarop de rechten gehandhaafd moesten worden. Daarnaast betoogden westerse staten dat er een verschil was in de mate van internationale samenwerking die nodig was om de verschillende rechten te beschermen.³⁶ Peter Baehr, hoogleraar mensenrechten, voegt daaraan toe dat BuPo-rechten volgens westerse staten begrepen konden worden in absolute zin, onafhankelijk van de beschikbare middelen, waar het verwezenlijken van ESC-rechten afhankelijk was van de economische en sociale situatie in het betreffende land.³⁷ Na lang

³¹ Samuel Moyn, *The last Utopia: Human Rights in History* (Cambridge 2010).

³² Margaret Keck en Kathryn Sikkink, *Activists beyond Borders* (Cornell 1998) 27,28.

³³ Robinson, 'Advancing Economic, Social, and Cultural Rights' 866.

³⁴ Roth, 'Defending Economic, Social and Cultural Rights', 64.

³⁵ Sabine Carey, Mark Gibney en Steven Poe, *The politics of Human Rights: A quest for Dignity* (New York 2010) 8.

³⁶ Daniel Whelan, *Indivisible Human Rights: A History* (Philadelphia 2010).

³⁷ Baehr, *Human Rights*, 33.

beraad besloot men daarom twee verdragen op te stellen.³⁸

Na de val van de Berlijnse muur en het uiteenvallen van het Sovjetblok is de tweedeling tussen het perspectief van het Westen en Oosten langzaam verdwenen. AI en HRW hebben beide verklaard ESC-rechten te gaan incorporeren in hun werk. Zo verklaarde AI in haar jaarrapport van 2002: 'we will not only work on those civil and political rights that have formed the heart of our campaigning for decades, we will also mobilize to ensure that economic, social and cultural rights are respected'.³⁹ Roth is als directeur van HRW kritisch over de aanpak van ESC-rechten, maar desondanks schrijft hij: 'Over the last decade, many have urged international human rights organizations to pay more attention to economic, social and cultural (ESC) rights. I agree with this prescription, and for several years HRW has been doing significant work in this realm.'⁴⁰ Roth vindt het dus goed dat er meer aandacht is voor ESC-rechten en geeft aan dat HRW hier al enkele jaren mee bezig is.

Mensenrechten expert Philip Alston zet in zijn artikel 'U.S. Ratification of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights' de inhoud van het IVESCR uiteen.⁴¹ Belangrijke rechten die zijn vastgelegd met betrekking tot arbeid zijn: het recht om te werken en het vrij kiezen van werk, het recht om te organiseren in vakverenigingen en het recht op eerlijk salaris en gelijk loon voor gelijk werk. Daarnaast zijn ook het recht op sociale zekerheid, voldoende voedsel, medicijnen, zorg, huisvesting, onderwijs en kleding vastgelegd.⁴² Staten die het verdrag geratificeerd hebben zijn verplicht een periodiek (vijfjaarlijks) verslag aan te leveren bij het VN-comité voor economische, sociale en culturele rechten, dat toezicht houdt op de naleving van het verdrag.⁴³ Dit comité mist echter in tegenstelling tot het VN-comité voor de Mensenrechten, dat toezicht houdt op het IVBPR, de mogelijkheid om klachten van staten of individuen te behandelen in het geval van een schending.⁴⁴ De juridische positie van het IVESCR is dus zwakker. Wel is er in 2008 een Facultatief Protocol aangenomen door de VN waarin het comité voor ESC-rechten in de toekomst waarschijnlijk dezelfde status en rechten krijgt als het comité voor Mensenrechten. Sinds 2009 is het Protocol open voor signeren door staten, maar het is tot op heden niet in werking getreden.⁴⁵ Een ander belangrijk verschil tussen de verdragen is dat staten die het IVBPR geratificeerd hebben een handhavingsplicht

³⁸ Carey, *The politics of Human Rights*, 9.

³⁹ Amnesty International, *Amnesty International Annual report 2002*, Amnesty International (Londen 2002) 8.

⁴⁰ Roth, 'Defending Economic, Social and Cultural Rights' 63.

⁴¹ Philip Alston, 'U.S. Ratification of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: the need for an entirely new strategy', *International Journal of American Law* 84 (1990) 365-393, 369.

⁴² Ibidem.

⁴³ Ibidem, 370.

⁴⁴ Baehr, *Human Rights*, 37.

⁴⁵ Office of the High Commissioner of Human Rights, 'Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights' (versie 23-3-2017), <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPCESCR.aspx> (2008).

hebben. Ze zijn met andere woorden verplicht alle rechten in het verdrag te realiseren. De rechten zijn geformuleerd als eisen en als daaraan niet wordt voldaan is er sprake van een overtreding. Het IVESCR geeft staten slechts een inspanningsverplichting, waarbij ze stappen moeten zetten 'to the maximum of its available resources'. Die beschikbare middelen zijn vanzelfsprekend per land verschillend. Voor arme landen gelden daarom minder strenge criteria voor de zorg, huisvesting en het onderwijs.⁴⁶ Het comité analyseert middels de verslagen die staten elke vijf jaar aanleveren of zij zich voldoende inspannen om de rechten te vervullen. Volgens Audrey Chapman is dat geen garantie voor succes.⁴⁷ Zij pleit dan ook voor een aanpak gericht op overtredingen in plaats van op graduele verbetering. De 'General Comments' die het Comité sinds 1991 heeft toegevoegd aan het IVESCR bieden handvatten voor zo een aanpak. Rubenstein betoogt dat de 'General Comments' gezorgd hebben voor verduidelijking van de intentie en betekenis van het verdrag, met name omdat in de 'General Comments' bepaald is wat de kernverplichtingen van staten zijn.⁴⁸ Het Facultatief Protocol en de 'General Comments' zijn initiatieven die de uitvoering van de twee verdragen dichterbij elkaar brengen. Wellicht kunnen ze NGO's van dienst zijn bij hun zoektocht naar een goede strategie voor het bevorderen van ESC-rechten.

Drie kernproblemen

De schending vaststellen

Het is moeilijker om de schending vast te stellen als het gaat om ESC-rechten dan bij Bupo-rechten. Het verdrag formuleert de rechten in een aanbevelingsvorm, met inachtneming dat niet elke staat dezelfde middelen heeft om de rechten te vervullen.⁴⁹ Dit impliceert een flexibele omgang met de vereisten uit het verdrag. De vraag is wanneer een staat een recht schendt en wanneer ze simpelweg de middelen niet heeft om de rechten te verwezenlijken. Voor NGO's is dit nadelig in hun 'naming en shaming'-tactiek omdat het moeilijker is om uit te leggen aan een groot publiek wat de overheid precies fout doet in het geval van een ESC-rechtenschending. NGO's doen er dus goed aan om ESC-problemen te formuleren in termen van rechten en verplichtingen, zodat ze een groter publiek zullen aanspreken.

De schuldige aanwijzen

Als het gaat om Bupo-rechten wordt een schending vaak veroorzaakt door een actie van een

⁴⁶ Baehr, *Human Rights*, 35.

⁴⁷ Audrey R. Chapman, 'A "Violations Approach" for Monitoring the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights', *Human Rights Quarterly* 18 (1996) 23-66.

⁴⁸ Rubenstein, 'How International Human Rights Organizations Can Advance Economic, Social, and Cultural Rights' 861.

⁴⁹ Baehr, *Human Rights*, 35.

overheid. Denk hierbij aan daden als mishandeling, vervolging of het opleggen van censuur. ESC-rechten kunnen daarentegen geschonden worden doordat een overheid niet genoeg doet om de toegang tot schoon drinkwater, onderwijs en woning te verbeteren. In het geval van BuPo-rechten heerst er relatieve consensus over de rol die overheden moeten vervullen om ze te verwezenlijken, namelijk dat ze verplicht zijn de rechten te handhaven. Chapman stelt evenals Rubenstein dat die verplichtingen een stuk minder helder zijn in het geval van ESC-rechten, omdat rekening gehouden moet worden met de beschikbare middelen van een land.⁵⁰

Clark wijst erop dat de schuldige moeilijker te bepalen is als meerdere groepen naast overheden een rol spelen. Dit kunnen grote internationale bedrijven en humanitaire organisaties zijn, maar ook regionale besturen en lokale instellingen.⁵¹ Om vast te stellen wie de verantwoordelijkheid draagt voor een schending, moeten NGO's, volgens Clark en Roth, de situatie monitoren en zorgen dat er goed overleg plaatsvindt tussen alle aanwezige partijen.⁵² Voor NGO's is het belangrijk om te weten hoe de samenwerking tussen verschillende groepen verloopt om vast te kunnen stellen wie uiteindelijk de macht heeft, zodat die veroordeeld kan worden.

Een wijdgeaccepteerde oplossing zoeken

Clark, Keck en Sikkink beargumenteren dat het succes van NGO's bepaald wordt door hun focus op specifieke individuen, in plaats van op abstracte ideeën. Dit zorgt volgens hen voor een connectie tussen het slachtoffer en het publiek.⁵³ Roth wijst er daarnaast op dat ESC-rechten graduele verandering vereisen en dat de 'naming en shaming'-aanpak daarvoor niet effectief is. Roth suggereert daarom dat NGO's zich beter alleen kunnen richten op ESC-schendingen waarbij sprake is van discriminatie.⁵⁴ Dan kan wetsverandering namelijk dienen als oplossing. Rubenstein vindt dit echter een te beperkte benadering van ESC-rechten en betoogt dat NGO's zich moeten laten leiden door de kernverplichtingen zoals die zijn vastgesteld door het VN-comité voor ESC-rechten.⁵⁵ Rubenstein stelt ook twee alternatieve strategieën voor, maar daarmee verwijderen NGO's zich van hun expertise in 'naming en shaming'.⁵⁶ De vraag is dus of NGO's gedwongen worden om andere strategieën te gebruiken of dat een creatieve benadering van de oude 'naming en shaming'-techniek voldoende is.

⁵⁰ Chapman, 'A "Violations Approach" for Monitoring the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights' 31; Rubenstein, 'How International Human Rights Organizations Can Advance Economic, Social, and Cultural Rights', 862.

⁵¹ Clark, 'Expanding International Standards of Justice', 261.

⁵² Clark en McCann, 'Enforcing International Standards of Justice' 262.; Roth 'Defending Economic, Social and Cultural Rights' 65.

⁵³ Keck en Sikkink, *Activists Beyond Borders*, 27.; Clark, 'Enforcing International Standards of Justice' 241-267.

⁵⁴ Roth, 'Defending Economic, Social and Cultural Rights' 68.

⁵⁵ Rubenstein, 'How International Human Rights Organizations Can Advance Economic, Social, and Cultural Rights' 861-862.

⁵⁶ *Ibidem*, 856.

Hoofdstuk 2: 'Naming en shaming'

Amnesty International

AI werd in 1961 door advocaat Peter Benenson opgericht na een succesvolle actie voor de bevrijding van twee Portugese studenten die werden gearresteerd nadat ze in het openbaar op de vrijheid hadden geproost. Benenson schreef een artikel getiteld 'The Forgotten Prisoners' voor de Britse krant *Observer* waarin hij aankondigde een wereldwijde campagne 'Appeal for Amnesty' te willen beginnen om overheden te dwingen de gevangenen vrij te laten.⁵⁷ Hij richtte zich hiermee op het politieke recht op een eerlijk proces en vrijheid van meningsuiting. Tegenwoordig is AI van een enkel kantoor in Londen uitgegroeid tot een organisatie met nationale, autonome vestigingen in meer dan zeventig landen.⁵⁸ 'Naming en shaming' is vanaf de oprichting van AI de belangrijkste strategie voor verandering geweest. Welch verwoordt het als volgt: 'Its power – the only power it could “hope to exercise” – is publicity, or the threat of using it.'⁵⁹ Volgens Clark en McCann zit de kracht van AI in het gegeven dat ze een internationaal publiek betrekken bij een conflict dat speelt op nationaal niveau. Bovendien hebben de eisen die AI stelt aan overheden die schendingen begaan de vorm van praktische acties.⁶⁰

David Forsythe benadrukt dat AI een goede reputatie heeft als het gaat om accurate verslaggeving, met name op het gebied van 'Prisoners of Conscience' (mensen die gevangen zitten omwille van hun politieke mening), marteling en de doodstraf, de traditionele onderwerpen van AI.⁶¹ Dit is belangrijk voor succesvolle 'naming en shaming', omdat de organisatie zo een autoriteit wordt voor bepaalde onderwerpen en daardoor meer mensen kan overtuigen van haar standpunt. AI's *Report on Torture* zorgde in 1973 voor wereldwijde aandacht voor de afschaffing van marteling.⁶² Hiermee verbreedde AI haar focus en richtte ze zich op het burgerrecht op fysieke integriteit. Clark stelt dat de campagne tegen marteling heeft gezorgd voor een vernieuwde strategie. AI combineerde namelijk een transnationale burgeractie met een campagne voor betere internationale wetgeving om marteling af te schaffen.⁶³ 'Naming en shaming' was dus heel erg belangrijk in deze campagne, want alleen door de internationale aandacht die het *Report on Torture* kreeg kon AI veel mensen mobiliseren om in actie te komen. Emilie Hafner-Burton presenteerde in 2008 de eerste statistische analyse van het gebruik van 'naming en shaming' door mensenrechten NGO's. Zij concludeerde dat

⁵⁷ Aryeh Neier, *The International Human Rights Movement: a History* (Princeton 2012) 187.

⁵⁸ Claude E. Welch, Jr. (red.), 'Amnesty International and Human Rights Watch', in: *NGO's and Human Rights: Promise and Performance*, (Philadelphia 2001) 87.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Ann Marie Clark en James McCann, 'Enforcing international standards of justice: Amnesty International's Constructive Conflict Expansion' *Peace & Chance* 16 (1991) 380.

⁶¹ Forsythe, *Human Rights in International Relations*, 246.

⁶² Neier, *The International Human Rights Movement: a History*, 191.

⁶³ Clark, 'Expanding International Standards of Justice', 254.

'naming en shaming' is toegepast op meer dan honderd landen en met name verandering teweegbracht op het gebied van politieke rechten: landen organiseren verkiezingen of voeren wetswijzigingen door nadat zij negatief in beeld waren in de wereldmedia.⁶⁴

Aryeh Neier stipt in zijn boek *The International Human Rights Movement* aan dat AI haar financiële ondersteuning voornamelijk krijgt van haar leden. De leden zorgen er voor dat AI gezien kan worden als een 'morele autoriteit', ze spreekt immers in naam van meer dan zeven miljoen mensen wereldwijd.⁶⁵ De leden maken het daarnaast mogelijk dat AI grootschalige acties op touw zet die de participatie van veel mensen vraagt. Naast AI's onderzoeken, reportages en publicaties organiseert ze bijvoorbeeld ieder jaar in december een mondiale briefschrijfactie, genaamd 'Write for Rights'.⁶⁶ Mensen over de hele wereld schrijven dan brieven naar overheden of andere machthebbers die mensenrechtenschendingen begaan. De publieke druk dwingt machthebbers hun beleid aan te passen. 'Write for Rights' is vrijwel alleen gericht op het bevrijden van politieke gevangenen. Welch maakt hierbij de aantekening dat AI's oriëntatie op gevangenen inderdaad nog prominent aanwezig is, maar dat ze recentelijk gekozen hebben om meer de nadruk te leggen op situaties en patronen, waarbij ze individuele verhalen gebruiken ter illustratie.⁶⁷

Human Rights Watch

HRW's hoofdkantoor is gevestigd in New York en ontstond in 1978 met de oprichting van Helsinki Watch. Helsinki Watch was bedoeld om de afspraken van de Helsinki-akkoorden uit 1975 in het Sovjetblok te monitoren.⁶⁸ Helsinki Watch ontstond uit het Fund for Free Expression, opgericht door schrijver Robert Bernstein, dat zich voornamelijk richtte op het BuPo-recht vrijheid van meningsuiting.⁶⁹ Met Helsinki Watch werden vooral BuPo-rechtenschendingen in het Sovjetblok aangekaart, zoals politieke gevangenen en marteling. Daarnaast richtte ze zich ook op schendingen van oorlogswetten.⁷⁰ Al vanaf het begin was 'naming en shaming' de belangrijkste methode om de schendingen aan te kaarten. Via internationale media en direct contact met beleidsmakers werd verandering teweeggebracht. In de jaren tachtig volgden America Watch, Asia Watch, Africa Watch en Middle East Watch, tot deze 'Watch Committees' in 1988 verder gingen onder de naam Human Rights Watch. Roth, de uitvoerend directeur van HRW sinds 1993, schrijft in zijn artikel 'Defending Economic, Social and Cultural Rights' dat HRW gespecialiseerd is in het publiekelijk veroordelen van

⁶⁴ Emilie Hafner-Burton, 'Sticks and Stones: Naming and Shaming the Human Rights Enforcement Problem' *International Organization* 4 (2008) 690-691.

⁶⁵ Neier, *The International Human Rights Movement*, 196.

⁶⁶ Amnesty International, 'Write like someone's life depends on it' (versie 24 februari 2017), <https://www.amnesty.org/en/get-involved/write-for-rights/>.

⁶⁷ Claude E. Welch, Jr. (red.), 'Amnesty International and Human Rights Watch' in: *NGO's and Human Rights: Promise and Performance*, (Philadelphia 2001) 85-118, aldaar 87.

⁶⁸ Human Rights Watch, 'History' (versie 3 maart 2017), <https://www.hrw.org/history>.

⁶⁹ Neier, *The International Human Rights Movement*, 205.

⁷⁰ Ibidem, 206.

rechtenschenders.⁷¹ HRW werkt met meer dan vierhonderd deskundigen over de hele wereld aan uitvoerig onderzoek naar mensenrechtenschendingen. Vervolgens publiceren ze rapporten over de bevindingen van het onderzoek. Deze rapporten worden vaak begeleid met een filmpje of foto om hun onderzoek aan een groter publiek te presenteren. In tegenstelling tot AI is HRW geen ledenorganisatie.⁷² Ze organiseert daarom ook geen *grassroots* initiatieven, maar concentreert zich op contact van de professionele medewerkers met ambtenaren en beleidsmakers.⁷³ Een ander verschil met AI is dat HRW een gecentraliseerde organisatie is en dus geen autonome, regionale kantoren kent. Dit is echter langzaam aan het veranderen, vanwege HRW's overzeese onderzoekers en haar samenwerking met andere NGO's.⁷⁴

⁷¹ Roth, 'Defending Economic, Social and Cultural Rights', 64.

⁷² Widney Brown, 'Human Rights Watch: an overview', in: Claude E. Welch, Jr. (red.), *NGO's and Human Rights: Promise and Performance*, (Philadelphia 2001) 72-84, aldaar 76.

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ Welch, 'Amnesty International and Human Rights Watch' 97.

Hoofdstuk 3: ESC-campagnes

Amnesty International

In 2010 heeft de regering van Sierra Leone het Free Health Care Initiative (FHCI) ingevoerd, wat leidde tot grootschalige hervormingen in het zorgsysteem. Onder andere betekende het dat niet betaald hoeft te worden voor medicijnen die bestempeld worden als ‘essentieel’. In het rapport uit 2011 ‘At a Crossroads: Sierra Leone’s Free Health Care Policy’ publiceert AI haar bevindingen na een uitgebreid onderzoek naar het FHCI.⁷⁵ Helaas concludeert AI dat het systeem veel steken laat vallen, zeker als het gaat om de gezondheidszorg voor zwangere vrouwen en meisjes. De problemen worden voornamelijk veroorzaakt door afwezigheid van verantwoordingsplicht en een monitoringsysteem. Het rapport is onderdeel van de langlopende, wereldwijde campagne ‘Demand Dignity’ die AI in 2009 lanceerde. Deze campagne wil mensenrechtenschendingen die uit armoede voortkomen blootleggen en bestrijden.

De tekortkomingen van het zorgsysteem van Sierra Leone kwamen pas echt aan het licht tijdens de ebola-uitbraak in 2014 en 2015. AI lanceerde daarom in november 2014 een nieuwe campagne die opriep de petitie ‘G20 member states: Take action now to halt the Ebola outbreak!’ te tekenen.⁷⁶ Vervolgens richtte AI zich op de zorg voor moeders, meisjes en zwangere vrouwen tijdens de ebola-uitbraak en plaatste in februari 2015 het verhaal van activiste Fatou Wurie.⁷⁷ Zij stelde dat veel te veel zwangere vrouwen en pasgeboren baby’s in Sierra Leone sterven aan complicaties die voorkomen hadden kunnen worden.

Het zorgsysteem van Sierra Leone heeft op drie momenten aandacht gekregen van AI. Voor mijn analyse is het interessant om de verschillen mee te nemen tussen hoe AI zich opstelt in het rapport en in de campagne voor de petitie. Het zal duidelijk worden dat het rapport uitgebreid ingaat op de complexiteit van het zorgsysteem en dat er gezocht wordt naar een schending, een schender en een oplossing. Met de campagne wordt daarentegen een ander doel nagestreefd, namelijk om zoveel mogelijk mensen te bereiken.

1. Hoe verwacht de organisatie verandering teweeg te brengen?

De aanbevelingen van AI uit het rapport van 2009 zijn gericht aan de regering van Sierra Leone. AI erkende hierbij dat sommige stappen onmiddellijk genomen moesten worden en dat de effecten van

⁷⁵ Amnesty International, ‘At a Crossroads: Sierra Leone’s Free Health Care Policy’ (versie 28 maart 2017) https://www.amnestyusa.org/sites/default/files/pdfs/sierral_maternalrpt_0.pdf (2011).

⁷⁶ Solomon Sogbandi, ‘Living with Ebola in Freetown: "It feels like the whole country is in quarantine"' *Amnesty International* (versie 28 maart 2017) <https://www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2014/11/living-with-ebola-in-freetown-it-feels-like-the-whole-country-is-in-quarantine/> (6 november 2014).

⁷⁷ Sabrina Mahtani, ‘Sierra Leone: Maternal health in a time of Ebola’ *Amnesty International* (versie 28 maart 2017) <https://www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2015/02/sierra-leone-maternal-health-in-a-time-of-ebola/> (17 februari 2017).

andere maatregelen op de lange termijn pas duidelijk zouden worden. Vrijwel alle aanbevelingen zijn gericht op het versterken van het monitoringsysteem en de verantwoordingsmechanismen. Hier valt bijvoorbeeld onder dat de registratie van klachten makkelijker moet worden en dat er meer voorlichting gegeven moet worden aan vrouwen en meisjes over hun recht op toegang tot gezondheidszorg en de manieren waarop zij klachten kunnen indienen.⁷⁸

De campagne uit 2014 was erop gericht om mensen te mobiliseren een petitie te ondertekenen die gericht is op G20-landen. Dit zijn negentien landen en de Europese Unie die samen ongeveer negentig procent van het wereldwijde bruto nationaal product vertegenwoordigen. AI wilde met de petitie druk leggen op deze rijke landen om ze te mobiliseren de ebola-uitbraak te stoppen. Het artikel op de website dat de petitie aankondigde roept de internationale gemeenschap ook direct op om te helpen, niet alleen met financiële middelen maar ook met het sturen van dokters en verplegers. De petitie is inmiddels gesloten.

De campagne van 2015 richtte zich op het feit dat tijdens de ebola-uitbraak andere patiënten met evenwel levensbedreigende condities werden geweigerd. Wurie werkt voor MamaYe, 'a campaign that focuses on the survival of mothers and babies in Sierra Leone and five other African countries. MamaYe strives to ensure that communities have adequate and safe health clinics.' AI is in ieder geval in gesprek met de mensen van MamaYe en ze wisselen informatie uit. Of er verdergaande samenwerking plaatsvindt met MamaYe is niet duidelijk. AI geeft geen specifieke actiepunten of aanbevelingen in het artikel.

2. Hoe plaatst de organisatie de casus in het mensenrechtendiscours?

In beide artikelen uit 2014 en 2015 wordt niet gesproken in termen van recht. Het enige dat de artikelen koppelt aan een rechtendiscours is dat ze zijn ingedeeld op de website van AI onder het kopje 'Right to Health'. In het rapport daarentegen besteedt AI ruimschoots aandacht aan de toepassing van het mensenrechtendiscours op de situatie in Sierra Leone in een hoofdstuk getiteld 'Human Rights Framework'.⁷⁹ Sierra Leone is lid van het IVESCR en is dus verplicht zich aan de afspraken te houden. AI citeert een 'General Comment' die door het VN-comité voor ESC-rechten is geplaatst bij het IVESCR. De 'General Comment' stelt dat gezondheidszorg een fundamenteel mensenrecht is dat niet onderdoet voor andere rechten. 'Every human being is entitled to the enjoyment of the highest attainable standard of health conducive to living a life in dignity.'⁸⁰ Vervolgens haalt AI het Verdrag inzake de Uitbanning van alle Vormen van Discriminatie van Vrouwen aan. In dit verdrag is onder andere vastgelegd dat er voldoende zorg moet zijn voor zwangere vrouwen en dat er waar nodig gratis zorg verleend moet worden. AI erkent dat het

⁷⁸ Amnesty International, 'At a Crossroads: Sierra Leone's Free Health Care Policy' 35.

⁷⁹ Ibidem, 8 en 9.

⁸⁰ UN, CESCR, General Comment 14, paragraaf 1.

hervormen van een zorgsysteem een langdurige proces is en dat oplossingen afhankelijk zijn van beschikbare middelen. Desalniettemin stelt AI dat er bij gebrek aan middelen een aantal zaken prioriteit moeten krijgen, waaronder verloskundige hulp. Daarnaast bepleit AI dat de regering van Sierra Leone een acute verplichting heeft om te zorgen dat zwangere vrouwen en pasgeborenen toegang hebben tot levensreddende zorg. Deze zorg valt volgens AI niet onder progressieve realisatie en kan niet worden genegeerd door een tekort aan middelen, maar moet meteen gerealiseerd worden. Tot slot besteedt AI aandacht aan monitorings- en verantwoordingsmechanismen als een recht. Ze stelt in lijn met Sen dat rechten van elkaar afhankelijk zijn en dat effectieve controlesystemen een voorwaarde zijn voor het recht tot gezondheid.⁸¹ Volgens AI is een adequaat verantwoordingssysteem de basis voor institutionele veranderingen die garanderen dat de rechten van vrouwen worden vervuld. De afwezigheid van deze retoriek in de artikelen over de ebola-uitbraak wordt vervangen door taal die vraagt om onmiddellijke actie. Het artikel dat de petitie begeleidt is geschreven door Solomon Sogbandi, de directeur van Amnesty International Sierra Leone. Hij eindigt zijn artikel met de woorden: 'This is a global crisis which demands a global response. Too many lives are at stake. There's no time to waste.'⁸² Op eenzelfde manier benadrukt Wuri de ernst van de situatie door erop te wijzen dat er geen tijd verspild mag worden: 'Every time we lose a baby that dies before they see their first birthday, we lose a potential leader, doer, activist or citizen who can shape our country's future.'

3. Wat is er terug te zien van de 'naming en shaming'-aanpak en welke andere strategieën worden er gebruikt?

In het rapport en in het artikel dat de petitie uit 2014 begeleidt, wordt meerdere malen door AI benadrukt dat de overheid van Sierra Leone haar best doet om de situatie te verbeteren. Sogbandi schrijft: 'The government is doing all it can under the circumstances'. Het rapport benoemt de invoering van de Anti-Corruptiewet uit 2008 als voorbeeld van dat de overheid zijn best doet om omkoperij binnen de zorg tegen te gaan. Ook stelt het rapport dat de overheid maatregelen heeft genomen om de verantwoordelijkheid van medisch personeel te vergroten, zoals het salaris bevroren bij absentie. Het artikel van Sogbandi is eerder gepubliceerd in de Amerikaanse online krant *The Huffington Post*, wat erop duidt dat AI een wijder publiek wilde bereiken. Er is echter geen sprake van een publieke veroordeling, gezien de afwezigheid van een schuldige. De schuld wordt gelegd bij de tekortkomingen van het FHCI. Het is niet duidelijk in hoeverre het FHCI verbeterd kan worden door de inzet van de regering van Sierra Leone en in hoeverre ze simpelweg de middelen mist om de gezondheidszorg naar een hoger niveau te tillen. Door te benadrukken dat de bestaande maatregelen en wetten op papier in orde zijn, maar in de praktijk niet blijken te werken, neemt AI de

⁸¹ Sen, 'Freedoms and Needs' 31-38.

⁸² Sogbandi, 'Living with Ebola in Freetown: "It feels like the whole country is in quarantine"'.

schuld bij de overheid weg. Zo zijn er bijvoorbeeld administratieve procedures vastgelegd, maar zijn ze vaak ontoereikend of onbekend. Volgens AI's onderzoek functioneren de besturen van ziekenhuizen vaak niet goed en kunnen ze daarom niet aansprakelijk worden gesteld. Het Ministerie van Volksgezondheid heeft de macht om sancties op te leggen, maar dit gebeurt in de praktijk vrijwel nooit.⁸³ Daarnaast werken verschillende bestuurslagen langs elkaar heen waardoor informatie verloren gaat en verschillende organen elkaar de schuld geven van fouten, waardoor verantwoording uitblijft.⁸⁴ Er kan dus niet gesteld worden dat de regering van Sierra Leone rechten schendt en 'naming en shaming' is dus niet van toepassing. AI maakt in plaats daarvan gebruik van de twee strategieën die Rubenstein voorstelt.⁸⁵ Ze doet met de petitie namelijk een beroep op rijke landen om financiële hulp te bieden en ze is in contact met MamaYe, een regionale organisatie, om monitoring- en verantwoordingsmechanismen te realiseren. De president van Sierra Leone stelde dat er een grote behoefte is om de zwakke punten in het FHCI te identificeren. In haar onderzoek heeft AI precies dat gedaan. Vanuit dit perspectief verleent AI Sierra Leone eerder een dienst dan dat ze haar negatief afschildert, zoals bij 'naming en shaming' het geval zou zijn.

Human Rights Watch

Onder de aangrijpende titel 'Pain tears me apart' publiceerde HRW in februari 2016 een rapport over palliatieve zorg in Marokko.⁸⁶ Ze nam hierbij zowel de vooruitgang als de tekortkomingen in ogenschouw. Het rapport begint met het verhaal van Zayan Ebrahim, een student die wordt geconfronteerd met gruwelijke pijn. Na maanden van onderzoek en twee verkeerde diagnoses in de plaats waar hij woont, grofweg 250 kilometer van Rabat, reist hij naar Rabat, waar hij te horen krijgt dat hij darmkanker heeft. Daarna ontvangt hij eindelijk adequate pijnverlichting. De twee grootste problemen met toegang tot palliatieve zorg in Marokko zijn dat slechts twee ziekenhuizen het aanbieden, die in Rabat en Casablanca, en dat zij het alleen verschaffen aan kankerpatiënten. Deze beperkingen betekenen volgens het rapport dat slechts een op de vijf mensen die palliatieve zorg nodig heeft het daadwerkelijk krijgt. Dit zijn veertigduizend mensen die onnodig lijden in de laatste maanden van hun leven. In Marokko's meerjarige nationale plan voor gezondheidszorg uit 2012 (SHS) werd palliatieve zorg benoemd. Dit plan miste echter concrete actiepunten en een financieel plan, waardoor vooruitgang uitblijft. Ook in de nationale strategie voor kankerzorg (NCPCP) werd

⁸³ Amnesty International, 'At a Crossroads: Sierra Leone's Free Health Care Policy' 27.

⁸⁴ Ibidem, 24.

⁸⁵ Rubenstein, 'How International Human Rights Organizations Can Advance Economic, Social, and Cultural Rights' 856.

⁸⁶ Human Rights Watch, "'Pain tears me apart" Challenges and Progress in Ensuring the Right to Palliative Care in Morocco' (versie 29 maart 2017), https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/morocco0216_web.pdf (4 februari 2016).

palliatieve zorg genoemd en is er wel aandacht voor specifieke actiepunten.⁸⁷ Helaas beslaat palliatieve zorg slechts een procent van het totale budget van de NCPCP. Het rapport concludeerde verder dat opioïde pijnstillers als morfine niet voldoende beschikbaar zijn en dat maar weinig artsen het mogen voorschrijven, omdat er een ‘morfinefobie’ heerst onder artsen over deze medicijnen. Veel artsen en apothekers schatten het risico van morfine en andere opioïden te hoog in. De overheid had dit probleem zelf gesignaleerd en wil het aanpakken. HRW denkt dat Marokko een leidende rol aan kan nemen als het gaat om palliatieve zorg in Franstalig Afrika, gezien in heel dat gebied de toegang tot palliatieve zorg sterk te wensen overlaat. HRW publiceerde een begeleidend nieuwsartikel bij het rapport, dat naast een samenvatting van het rapport ook een korte video bevat.⁸⁸ In de video vertelt Ahmed Benchemsi over de noodzaak van betere palliatieve zorg. Het rapport is de negende in een serie over hoe landen omgaan met chronische ziekten.

1. Hoe verwacht de organisatie verandering te weeg te brengen?

HRW stelt in haar aanbevelingen dat er palliatieve zorginstellingen gerealiseerd moeten worden in de vijf universiteitsziekenhuizen van het land. Deze moeten bemand worden door medisch personeel dat opgeleid is voor palliatieve zorg. Vervolgens kunnen zij geneeskundestudenten opleiden om zo bij te dragen aan meer gespecialiseerd medisch personeel. Daarnaast doet HRW de aanbeveling dat Marokko pijnbehandeling verder moet decentraliseren en ook in secundaire zorginstellingen palliatieve zorg op moet nemen. Om dit te bereiken doet HRW een aantal specifieke aanbevelingen.⁸⁹ HRW dringt aan op de uitbreiding van het SHS en de NCPCP, waarbij de voorschriften van de World Health Organization (WHO) in acht genomen dienen te worden. Vervolgens spreekt het rapport over het financiële aspect, waarbij AI aanbeveelt dat de onverzekerden in Marokko op termijn ook verzekerd moet worden en dat de regering reiskostenvergoeding aan moeten bieden aan mensen die ver moeten reizen voor de zorg die ze nodig hebben. Op het gebied van onderwijs stelt HRW dat het Ministerie van Volksgezondheid en het Ministerie van Hoger Onderwijs samen moeten werken om ervoor te zorgen dat palliatieve zorg een essentieel deel wordt van de opleiding van geneeskundestudenten. Tot slot doet HRW aanbevelingen als het gaat om de beschikbaarheid van medicijnen. De medicijnprotocollen van Marokko zijn strenger dan die in de meeste landen, ook al zijn de drempels om opioïden te verkrijgen de laatste jaren al enigszins verlaagd. HRW dringt erop aan dat de restricties op de toegang tot opioïden verder worden afgebouwd, dat meer artsen de bevoegdheid krijgen opioïden voor te schrijven en dat morfine op de lijst komt van onmisbare

⁸⁷ Sectoral Health Strategy (2012-2016) en National Cancer Prevention en Control Plan (2010-2019).

⁸⁸ Human Rights Watch, ‘Morocco: Thousands Face Needless Suffering at End of Life. Carry Out Policies Promising Pain Relief’ (versie 29 maart 2017), <https://www.hrw.org/news/2016/02/04/morocco-thousands-face-needless-suffering-end-life> (4 februari 2016).

⁸⁹ Ibidem, 71-75.

medicijnen. HRW spreekt geen andere instanties aan en legt geen verantwoordelijkheid bij de regionale ziekenhuizen of bij medisch personeel om de veranderingen te verwezenlijken. De financiering van de hervormingen blijft onduidelijk, alhoewel HRW aangeeft dat palliatieve zorg vaak redelijk eenvoudig is toe te passen en dat de benodigde medicijnen niet duur zijn.

2. Hoe plaatst de organisatie de casus in het mensenrechtendiscours?

In hoofdstuk IV van het rapport besteedt HRW aandacht aan de verplichtingen die Marokko heeft wat betreft de toegang tot zorg.⁹⁰ Sinds 2011 bevat de nationale wet van Marokko een aantal economische, sociale en culturele rechten, waaronder de toegang tot gezondheidszorg. Ook de SHS, waar palliatieve zorg onderdeel van is, maakt gebruik van een benadering die op rechten is gebaseerd. HRW stipt aan dat Marokko het IVESCR in 1979 geratificeerd heeft en dus verplicht is om zich te houden aan de rechten die daarin zijn vastgelegd. Het verdrag schrijft voor dat landen zich maximaal moeten inzetten ESC-rechten te verwezenlijken voor zover hun middelen dit toelaten. HRW erkent dat het recht op gezondheidszorg wordt gezien als een recht dat gradueel ontwikkelt. Hierna verwijst HRW naar de kernverplichtingen die het VN-comité voor ESC-rechten heeft vastgesteld. Hieronder valt onder andere de verplichting te zorgen voor essentiële medicijnen zoals vastgesteld door de WHO.

HRW onderscheidt 'positieve' en 'negatieve' verplichtingen in het ontwikkelen van het zorgsysteem. 'Positieve' verplichtingen vragen om een actie zoals het opstellen van een nationale strategie voor gezondheidszorg en 'negatieve' verplichtingen vragen dat een overheid de ontwikkeling van een goed zorgsysteem niet belemmert. De overheid van Marokko maakt zich volgens HRW schuldig aan het niet nakomen van 'negatieve' verplichtingen door restricties op te leggen in de toegang tot opioïden en door alleen kankerpatiënten toegang te geven tot palliatieve zorg. HRW zet zorgvuldig uiteen welke kernverplichtingen Marokko heeft en dat zij verder afhankelijk is van haar beschikbaarheid over de benodigde middelen. HRW laat vervolgens echter in het midden welke middelen Marokko heeft en hoe zij daarmee de beoogde zorg kan verwezenlijken. Het is dus onduidelijk in hoeverre Marokko in staat is om haar 'positieve' verplichtingen na te komen.

Vervolgens doet HRW iets opvallends. Ze verlaat het domein van ESC-rechten en haalt het recht om vrij te zijn van wrede, onmenselijke en onterende behandeling of straf erbij. Dit is een BuPo-recht dat meestal in associatie wordt gebracht met marteling of oorlogssituaties. Manfred Nowak, VN-rapporteur op het gebied van marteling en wrede, onmenselijke en onterende behandeling of straf van 2004 tot 2010, stelt dat "the de facto denial of access to pain relief, if it causes severe pain and suffering, constitutes cruel, inhuman or degrading treatment or punishment." De Argentijnse mensenrechtenskundige Juan Mendez reageert hierop door te stellen dat niet elk

⁹⁰ Ibidem, 64-70.

geval waarin sprake is van een persoon met ernstige pijn die geen toegang heeft tot goede zorg gelijk staat aan wrede, onmenselijke of ontorende behandeling. Een van de voorwaarden is dat adequate behandeling aanwezig is, maar niet gegeven wordt en een andere voorwaarde is dat de staat geen goede verantwoording heeft voor de tekortkoming in de zorg. Het is nog maar de vraag of de houding van Marokko overeenkomt met deze voorwaarden, maar daar wordt door HRW niet verder op ingegaan. Wat dit wel laat zien is de verwevenheid van BuPo-rechten met ESC-rechten, zoals Sen overtuigend beschreef in zijn artikel 'Freedoms and Needs'.⁹¹

3. Wat is er terug te zien van de 'naming en shaming'-aanpak en welke andere strategieën worden er gebruikt?

Ondanks dat de regering van Marokko aangewezen wordt als degene die het probleem kan oplossen, is er niet zozeer sprake van 'schuld'. De regering van Marokko kan niet veroordeeld worden voor de situatie van het land. De staat heeft volgens HRW niet genoeg gedaan om palliatieve zorg aan te bieden aan alle mensen die dat nodig hebben, maar ze heeft de ontwikkeling hiervan ook niet geprobeerd te dwarsbomen. Integendeel, Marokko heeft verschillende gezondheidszorgstrategieën uitgewerkt in de vorm van meerjarenplannen. Roth stelt dat 'naming en shaming' toegepast kan worden als overheden discriminerend beleid voeren.⁹² HRW lijkt dit te willen toepassen als ze aankaart dat Marokko een aantal 'negatieve' plichten niet nakomt. Toch gebruikt HRW niet de woorden schending of schender en zet dus niet de stap naar 'naming en shaming'. Dit is een flinke verandering in strategie, want zoals Roth en Welch benadrukken is 'naming en shaming' al sinds de oprichting van HRW hun belangrijkste strategie.⁹³ De belangrijkste strategie voor verandering lijkt in dit geval het onderzoek zelf te zijn. Door de resultaten uit het rapport heeft de regering van Marokko inzicht in waar de palliatieve zorg steken laat vallen en hoe ze dit kunnen verbeteren. Door deze informatie kunnen de verbeteringen in palliatieve zorg mogelijk sneller worden doorgevoerd.

Naast het onderzoek zelf past HRW geen andere strategie toe. Contact tussen de medewerkers van HRW en de regering van Marokko is niet uitgesloten en zou een logische aanvulling kunnen zijn op de publicatie van het rapport. Dit wordt echter niet genoemd in het rapport. Met het artikel dat bij het rapport werd gepubliceerd wil HRW mensen informeren. Met name de video laat de geïnteresseerde op een bondige manier weten wat het rapport inhoudt. Hierbij wordt de lezer echter niet opgeroepen tot actie. Het lijkt er dus op dat HRW betrokkenen bij het thema slechts op de hoogte wil houden van de status van haar onderzoek, maar dat dit geen onderdeel is van HRW's strategie. De informatie zou enkel kunnen bijdragen aan het verminderen van de 'morfinefobie'.

⁹¹ Sen, 'Freedoms and Needs' 31-38.

⁹² Roth, 'Defending Economic, Social and Cultural Rights', 65.

⁹³ Neier, *The International Human Rights Movement*, 205.; Roth, 'Defending Economic, Social and Cultural Rights', 64.

HRW gebruikt geen van de alternatieve strategieën die Rubenstein voorstelt.⁹⁴ HRW blijft bij haar rol als onderzoeker, maar positioneert zich meer als helpende hand dan als criticus.

⁹⁴ Rubenstein, 'How International Human Rights Organizations Can Advance Economic, Social, and Cultural Rights' 856.

Conclusie

Amnesty International en Human Rights Watch hebben beide hun 'naming en shaming'-tactiek los moeten laten in hun onderzoek naar de toegang tot zorg. De rapporten besteden nadrukkelijk aandacht aan het mensenrechtenkader om te helpen bij het bepalen van de schending, schender en oplossing. Beide organisaties bewaren de nuances van ESC-rechten goed en erkennen dat de bevordering ervan graduele verandering vereist. Hierdoor vallen de vereisten voor 'naming en shaming' weg, maar ontstaat er wel een evenwichtig onderzoek. Beide organisaties slagen erin heel specifieke aanbevelingen voor verbetering te doen.

De schending vaststellen

AI en HRW passen beiden het mensenrechtendiscours overtuigend toe op de ESC-problematiek om de noodzaak van de problemen aan te tonen. Ze benadrukken dat het recht tot gezondheidszorg is vastgelegd, dat de betreffende staat lid is van het IVESCR en zich dus aan de afspraken moet houden. Tegelijkertijd erkennen ze de beperkingen van het verdrag. Tot hier gaan beide NGO's vrijwel hetzelfde te werk. Daarna maakt HRW onderscheid tussen 'positieve' en 'negatieve' plichten en creëert daarmee de mogelijkheid om Marokko te beschuldigen van een schending. Marokko kent namelijk onnodig strikte restricties op medicijnen als morfine. Toch blijft HRW weg van de woorden 'schender' en 'schending', waarschijnlijk omdat de nationale overheden de bevoegdheid hebben om zelf regels op te stellen rondom medicijndistributie en Marokko dus feitelijk geen wetten overtreedt. Het feit dat alleen kankerpatiënten toegang hebben tot palliatieve zorg wordt door HRW helemaal niet in de context van de 'negatieve' verplichtingen geformuleerd. Zo blijft HRW weg van 'naming en shaming' alhoewel ze wel de basis hiervoor had uitgewerkt.

Door het BuPo-recht op vrijheid van wrede, onmenselijke en ontterende behandeling of straf er bij te halen lijkt HRW een poging te willen doen Marokko alsnog te veroordelen voor een schending. Dit gebeurt wederom niet, want HRW doet geen uitspraak over of Marokko dit recht geschonden heeft of niet. HRW lijkt daarom alleen te willen zeggen dat de toegang tot palliatieve zorg een ernstige zaak is die serieuze aandacht verdient. Volgens de theorie van Keck en Sikkink zal het zeer effectief zijn palliatieve zorg te vertalen naar een BuPo-recht met betrekking tot fysieke integriteit. Zij stellen namelijk dat mensen zich eerder mobiliseren voor zaken die te maken hebben met lichamelijk leed dan voor abstractere zaken als de toegang tot zorg.⁹⁵

AI slaagt minder goed in het vaststellen van de schending. In plaats van 'positieve' en 'negatieve' plichten spreekt ze over prioriteiten. Volgens AI moet verloskunde en levensreddende zorg voor vrouwen en meisjes prioriteit krijgen. Dit standpunt blijkt in tijden van de ebola-uitbraak

⁹⁵ Keck en Sikkink, *Activists beyond Borders*, 28.

moeilijk te verdedigen. Zoals Roth aangaf kan een internationale mensenrechten NGO moeilijk legitimeren welke zaken voorrang moeten krijgen boven anderen, omdat de nationale regering en bevolking hier beter zicht op hebben.⁹⁶ Alle middelen werden ingezet om de ebola-crisis te bezweren. AI kan op deze manier geen schending vaststellen, want ze kan de regering van Sierra Leone niet beschuldigen van verkeerd prioriteren. Dit is namelijk niet strafbaar en bovendien mist AI de autoriteit hiertoe.

De schuldige aanwijzen

Bij het aanwijzen van de schuldige moet er sprake zijn van een schending en die hebben AI en HRW beide niet geconstateerd. Wat de NGO's constateren zijn niet zozeer schendingen, maar problemen in de toegang tot zorg. De NGO's slagen er desondanks allebei in een verantwoordelijke aan te wijzen. HRW is hier eenduidig. Clark geeft aan dat er vaak een rol is voor internationale of lokale spelers in het geval van ESC-zaken, maar HRW richt zich alleen tot de overheid van Marokko om de problemen op te lossen.⁹⁷ Dit is te verantwoorden, omdat HRW oplossingen aandraagt die op nationaal niveau ingevoerd moeten worden. AI is minder eenduidig in het bepalen van de verantwoordelijkheid. Ze geeft vooral de tekortkomingen in het FHCI de schuld van de problemen en bespreekt alle actoren die hierbij een rol spelen. Op papier zijn de zaken redelijk goed geregeld, maar in de praktijk werken verschillende bestuurslagen langs elkaar heen en is er sprake van omkoperij en nalatigheid. Door zich in haar aanbevelingen wel volledig te richten op de overheid van Sierra Leone legt AI de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het verbeteren van het FHCI toch bij de overheid neer. De overheid kan de verbeteringen van bovenaf doorvoeren in de regionale bestuurslagen.

Roth betoogt dat 'naming en shaming' niet kan slagen zonder een schender en daar krijgt hij gelijk in. Hij zag echter over het hoofd dat NGO's nog steeds een verantwoordelijke aan kunnen wijzen. Dit doen AI en HRW volgens het principe van Rubenstein. Ze houden staten verantwoordelijk voor de verplichtingen die ze hebben volgens het IVESCR. Dit doet HRW door onderscheid te maken tussen 'positieve' en 'negatieve' verplichtingen - iets wat Rubenstein ook in gedachten had toen hij verwees naar de kernverplichtingen uit de 'General Comments'.⁹⁸ Hier blijkt dat de visies van Roth en Rubenstein dichterbij elkaar liggen dan zij misschien zelf dachten. Een van de kernverplichtingen die uit de 'General Comments' naar voren komt is dat er niet gediscrimineerd mag worden bij het verwezenlijken van ESC-rechten. Toch is er net als bij het vaststellen van de schending op het gebied van de schender geen sprake van 'naming en shaming'. AI en HRW kunnen in hun onderzoek de overheden van respectievelijk Sierra Leone en Marokko niet beschuldigen van schendingen van

⁹⁶ Roth, 'Defending Economic, Social and Cultural Rights' 65.

⁹⁷ Clark, 'Expanding International Standards of Justice', 261

⁹⁸ Rubenstein, 'How International Human Rights Organizations Can Advance Economic, Social, and Cultural Rights' 862.

rechten. Zij hadden dan eerst aan moeten tonen dat het land de aanwezige middelen wel bezit, maar niet of niet juist besteedt. AI doet een poging hiertoe door te stellen dat Sierra Leone haar zorgtaken anders moet prioriteren, maar beargumenteert niet waarom ze bepaalde zaken belangrijker vindt dan andere. HRW is succesvoller met de strategie van Roth, die betoogt te focussen op discriminerend beleid van overheden. Maar zelfs daar schiet 'naming en shaming' tekort, omdat uiteindelijk geen van de staten wordt veroordeeld.

Een wijdgeaccepteerde oplossing zoeken

Clark, Keck en Sikkink beschrijven hun zorgen over het aanpakken van grote, abstracte zaken als de toegang tot zorg, omdat dit geen pragmatische acties toelaat die op het individu gericht zijn.⁹⁹ Beide organisaties maken gebruik van de strategie die Welch signaleerde om dit probleem op te lossen: ze gebruiken individuele verhalen ter illustratie van het grotere verhaal, zodat de lezer zich kan identificeren met de personen in kwestie.¹⁰⁰ AI zet het verhaal van Wurie in om lokale verhalen een podium te geven. Hetzelfde geldt voor HRW die het verhaal van Zayan gebruikt om aan te tonen hoe het zorgsysteem individuen kan beïnvloeden. Dit neemt de abstractie van de problemen weg. Bovendien zorgen AI en HRW er door hun doelgerichte aanbevelingen voor dat de oplossingen die ze aandragen zo praktisch mogelijk zijn.

De problemen die AI en HRW constateren zijn niet op te lossen met wetswijzigingen, omdat de wetten voor het grootste gedeelte al toereikend zijn. Een wetswijziging is een concrete verandering. Doordat het niet van toepassing is in de casussen van AI en HRW verliezen ze wederom de mogelijkheid tot een praktische oplossing. Ze kunnen hooguit inzichtelijk maken welke internationale wetgeving geldt en welke concrete overheidsplichten er zijn. Het is echter op zichzelf geen oplossing om te praten in termen van recht.

Beide NGO's stellen zich op als een helpende hand tegenover de overheden in hun rapport. Ze bieden namelijk inzicht in de problemen die er spelen in hun land waardoor ze die beter kunnen aanpakken. Hoe de overheden dit moeten aanpakken blijft bij HRW grotendeels onduidelijk. Zij besteden geen woorden aan de beschikbare middelen van Marokko. Ze lijken te suggereren dat Marokko genoeg middelen heeft om het probleem aan te pakken, maar dit nog niet voldoende doet. Toch maakt HRW dit punt nergens concreet. Wel stellen ze dat morfine en andere opioïden geen dure medicijnen zijn. AI heeft op dit punt een veel duidelijkere strategie en maakt gebruik van beide strategieën die Rubenstein voorstelt.¹⁰¹ AI roept via de petitie rijke landen op om Sierra Leone

⁹⁹ Keck en Sikkink, *Activists Beyond Borders*, 27.; Clark, 'Enforcing International Standards of Justice' 241-267.

¹⁰⁰ Claude E. Welch, Jr. (red.), 'Amnesty International and Human Rights Watch' in: *NGO's and Human Rights: Promise and Performance*, (Philadelphia 2001) 85-118, aldaar 87.

¹⁰¹ Rubenstein, 'How International Human Rights Organizations Can Advance Economic, Social, and Cultural Rights' 849.

financieel te steunen. Daarnaast vraagt ze getrainde artsen en verplegers uit westerse landen om te helpen het FHCI te verbeteren. Daarnaast is ze in overleg met een lokale organisatie, MamaYe, en is haar primaire aanbeveling instituties te realiseren om verantwoordings- en monitoringsmechanismen te verwezenlijken.

Dit paper laat op basis van twee casussen zien dat het debat over de strategieën die mensenrechten NGO's moeten gebruiken bij het bevorderen van ESC-rechten niet volledig aansluit op de praktijk. De casussen zijn exemplarisch voor de strategieën van AI en HRW aangezien beide rapporten onderdeel zijn van grotere, langlopende campagnes. Ik heb aangetoond dat Amnesty International en Human Rights Watch door de aard van ESC-rechten gedwongen werden om een andere houding aan te nemen tegenover de overheden waarnaar zij onderzoek doen. AI en HRW nemen de rol aan van medewerker in plaats van criticus. Dit is verreweg het meest opmerkelijke verschil in de benadering van ESC-rechten ten opzichte van BuPo-rechten. Het academische debat sluit wel aan op de praktijk daar waar de kernproblemen terugkomen in de analyse van de casussen. De problemen ondermijnen zoals voorspeld het gebruik van 'naming en shaming'. AI vangt het verdwijnen van de 'naming en shaming'-methode goed op door de twee alternatieve strategieën van Rubenstein toe te passen. Bij HRW is daarentegen zeker nog ruimte om hun strategie verder te ontwikkelen. Er is nu niets concreets in de plaats gekomen van de 'naming en shaming'-aanpak.

Het verdwijnen van 'naming en shaming' beïnvloedt de strategieën van beide NGO's verder echter weinig. Beide slagen erin een verantwoordelijke aan te wijzen en deze aanbevelingen te doen. AI richt zich zelfs als vanouds op het mobiliseren van mensen door een petitie te starten. HRW heeft nog steeds de mogelijkheid beleidsmakers te benaderen, misschien juist nog wel meer in deze nieuwe rol als helper. Ook kunnen AI en HRW het mensenrechtendiscours overtuigend toepassen op de ESC-problemen, waardoor ze relatieve duidelijkheid creëren over de verplichtingen van overheden op dit gebied. AI en HRW bewijzen met hun casussen Moyn ongelijk en laten zien dat ESC-rechten onvermijdelijk verbonden zijn met BuPo-rechten en de bevordering daarvan dus alleen maar ten goede komt.¹⁰² Ze volgen daarbij de lijn van Sen die de interconnectiviteit van de twee soorten rechten aantoonde.¹⁰³ Doordat klassieke mensenrechten NGO's zoals AI en HRW ervoor gekozen hebben ook ESC-rechten te bevorderen, verkleinen ze het verschil tussen ontwikkelingsorganisaties en mensenrechten NGO's dat Forsythe, Nelson en Dorsey benoemen.¹⁰⁴ AI en HRW hebben door hun verbrede doelstellingen BuPo- en ESC-rechten dichterbij elkaar gebracht.

¹⁰² Moyn, *The last Utopia: Human Rights in History*.

¹⁰³ Sen, 'Freedom and Needs' 31-38.

¹⁰⁴ Forsythe, *Human Rights in International Relations*, 270.; Nelson en Dorsey, 'At the Nexus of Human Rights and Development' 2013-2026.

Literatuurlijst

Literatuur

Alston, P., 'U.S. Ratification of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: the need for an entirely new strategy', *International Journal of American Law* 84 (1990) 365-393.

Baehr, P.R., *Human Rights: Universality in Practise* (Londen 1999) 2.

Brown, W., 'Human Rights Watch: an overview', in: Claude E. Welch, Jr. (red.), *NGO's and Human Rights: Promise and Performance*, (Philadelphia 2001) 72-84, aldaar 74.

Carey, S., Mark Gibney en Steven Poe, *The politics of Human Rights : A quest for Dignity* (New York 2010).

Chapman, A.R., 'A "Violations Approach" for Monitoring the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights', *Human Rights Quarterly* 18 (1996) 23-66.

Clark, A.M. en James McCann, 'Enforcing international standards of justice: Amnesty International's Constructive Conflict Expansion' *Peace & Chance* 16 (1991) 379-399.

Clark, A.M., 'Enforcing International Standards of Justice: Amnesty International's Classic Strengths and Current Challenges' 241-267 in: Wilco de Jonge, Brianne McGonigle Leyh, Anja Mihr, Lars van Troost (red.) *50 years of Amnesty International: Reflections and Perspectives* (Utrecht 2011).

Forsythe, D.P., *Human Rights in International Relations* (Cambridge 2012).

Hafner-Burton, E., 'Sticks and Stones: Naming and Shaming the Human Rights Enforcement Problem' *International Organization* 4 (2008).

Keck, M. en Kathryn Sikkink., *Activists beyond Borders* (Cornell 1998).

Leckie, S., 'The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights and the Right to Adequate Housing: Towards an Appropriate Approach' *Human Rights Quarterly* 11 (1989) 522-560.

Moyn, S., *The last Utopia: Human Rights in History* (Cambridge 2010).

Neier, A., *The International Human Rights Movement: a History* (Princeton 2012).

Nelson, P.J. en Ellen Dorsey, 'At the Nexus of Human Rights and Development: New Methods and Strategies of Global NGOs' *World Development* 12 (2003) 2013-2026.

Robinson, M., 'Advancing Economic, Social, and Cultural Rights: The Way Forward' *Human Rights Quarterly* 26 (2004) 866-872.

Roth, K., 'Defending Economic, Social and Cultural Rights: Practical Issues Faced by an International Human Rights Organization', *Human Rights Quarterly* 26 (2004) 63-73.

Rubenstein, L., 'How International Human Rights Organizations Can Advance Economic, Social, and Cultural Rights: A Response to Kenneth Roth' *Human Rights Quarterly* 26 (2004) 845-865.

Sen, A., 'Freedoms and needs', *New Republic* 2/3 (1994) 31-38.

Welch, C.E., Jr. (red.), 'Amnesty International and Human Rights Watch', in: *NGO's and Human Rights: Promise and Performance*, (Philadelphia 2001) 87.

Welch, C.E. Jr. (red.), *NGO's and Human Rights: Promise and Performance*, (Philadelphia 2001).

Bronnen

Amnesty International, 'At a Crossroads: Sierra Leone's Free Health Care Policy' (versie 28 maart 2017) https://www.amnestyusa.org/sites/default/files/pdfs/sierral_maternaltrpt_0.pdf (2011).

Amnesty International, 'Write like someone's life depends on it' (versie 24 februari 2017), <https://www.amnesty.org/en/get-involved/write-for-rights/>.

Human Rights Watch, 'History' (versie 3 maart 2017), <https://www.hrw.org/history>.

Mahtani S., 'Sierra Leone: Maternal health in a time of Ebola' *Amnesty International* (versie 28 maart 2017) <https://www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2015/02/sierra-leone-maternal-health-in-a-time-of-ebola/> (17 februari 2017).

Sogbandi S., 'Living with Ebola in Freetown: "It feels like the whole country is in quarantine"' *Amnesty International* (versie 28 maart 2017) <https://www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2014/11/living-with-ebola-in-freetown-it-feels-like-the-whole-country-is-in-quarantine/> (6 november 2014).

Human Rights Watch, "'Pain tears me apart" Challenges and Progress in Ensuring the Right to Palliative Care in Morocco' (versie 29 maart 2017), https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/morocco0216_web.pdf (4 februari 2016).

Human Rights Watch, 'Morocco: Thousands Face Needless Suffering at End of Life. Carry Out Policies Promising Pain Relief' (versie 29 maart 2017), <https://www.hrw.org/news/2016/02/04/morocco-thousands-face-needless-suffering-end-life> (4 februari 2016).