

Rawls is zo gek nog niet

Twee berichten uit de krant, gelezen op één dag, lijken te bevestigen wat Pogge in zijn vele publicaties betoogt. Het NRC bericht over de discussie binnen Amnesty International over de vraag naar het bereik van de mensenrechten. Is het niet onjuist om daartoe alleen de klassieke afweerrechten te rekenen, zoals het recht op lichamelijke integriteit, het recht op de vrijheid van meningsuiting of het recht op een eerlijk proces? Moet de universele verklaring van de rechten van de mens – het belangrijkste ‘juridische’ document van de twintigste eeuw – niet veel serieuzer genomen worden; moeten niet ook de sociale rechten, waaronder het recht op voedsel, als echte mensenrechten erkend worden, zodat het werkkterrein van Amnesty International ook in die richting uitgebreid moet worden? In *The Observer* staat vervolgens het bericht dat een consortium van banken, met Barclays als de voornaamste, besloten heeft om het regime van Robert Mugabe in Zimbabwe met zo’n slordige miljard pond te ondersteunen. Dat geld, zo wordt gesuggereerd, zal Mugabe in staat stellen in het politieke zadel te blijven en zijn beleid van landonteigening voort te zetten. Dat laatste vergt enige uitleg.

Het beleid van Mugabe raakt niet alleen aan de mensenrechten op grond van het feit dat die onteigening een ernstige schending van het mensenrecht op eigendom betekent, en tevens een zeer belangrijke reden is voor de huidige hongersnood in Zimbabwe. Er bestaat, zo is Pogges stelling, nog een ander, *institutioneel* verband tussen het bestaan van hongersnood op wereldschaal en de mondiale basisstructuur die regimes zoals die van Mugabe ondanks het gebrek aan democratische legitimiteit in staat stelt om door middel van dergelijke leningen in het zadel te blijven. Op grond namelijk van die basisstructuur is Mugabe als het wettig erkende staatshoofd van Zimbabwe bevoegd om op de internationale markt geld te lenen. Barclays hoeft zich op basis van diezelfde structuur geen zorgen te maken of dat geld wel ooit terugkomt. Niet de persoon Mugabe leent immers dat geld, maar de staat Zimbabwe. Wat er ook met Mugabe en zijn regime gebeurt, elke volgende regering van Zimbabwe zal verplicht zijn om deze lening terug te betalen. Mugabe maakt gebruik van wat Pogge het internationale ‘leenprincipe’ noemt. Ook als het geleende geld niet wordt aangewend ten behoeve van het welzijn van de bevolking van Zimbabwe, zit die staat en daarmee de bevolking er toch aan vast. Wie dus wil weten waarom Zimbabwe er zo slecht aan toe is – ooit was het een welvarend land en werd het beschouwd als de graanschuur van Afrika – moet niet zozeer acht slaan op de interne factoren die aan haar rampspoed hebben bijgedragen, maar op de grotere internationale verbanden. Op deze manier maakt Pogge aannemelijk dat de verklaring van hongersnood en ellende op grond van inheemse factoren, zoals met name de interne politieke cultuur, onjuist is. Daarvoor

is vooral een onrechtvaardige mondiale *basic structure* verantwoordelijk. Dat begrip *basic structure* ontleent hij aan de politieke filosofie van zijn leermeester Rawls. Met Rawls meent hij dat het begrip ‘rechtvaardigheid’ vooral slaat op de basisstructuur van een samenleving, maar anders dan zijn leermeester meent hij dat dit begrip niet langer van toepassing is op de structuur van individuele politieke gemeenschappen, zoals staten, maar op de structuur die deze ‘ene wereld’ (Singer) door middel van regels en instituties samenbindt.

Van deze mondiale basisstructuur nu wordt gezegd dat zij onrechtvaardig is omdat zij de rijken van deze aarde structureel bevoordeelt ten nadele van de belangen van de armen. Aangezien dat in strijd is met het welhaast universeel aanvaarde morele beginsel dat niemand een ander mag schaden en iedereen aansprakelijk is voor de schade die hij veroorzaakt, is het moreel geboden om de huidige basisstructuur te vervangen door een alternatieve structuur die geen of minder schade veroorzaakt. In zijn werk besteedt Pogge veel aandacht aan het empirische materiaal om deze stelling aannemelijk te maken en te wijzen op de structurele oorzaken die verantwoordelijk zouden zijn voor (het instandhouden van) die verdeling. Aldus vormt zijn werk een krachtig pleidooi voor een andere inrichting van de economische en juridische verhoudingen in deze wereld. Als hij echter aangeeft hoe we deze verhoudingen kunnen veranderen, stuit hij op serieuze problemen die ik hieronder kort aanduid.

Ten aanzien van zijn interpretatie van Rawls volsta ik met de opmerking dat Pogge mijns inziens ten onrechte stelt dat de toevoeging van het achtste principe (*de duty to assistance*) binnen *The law of peoples* niet gerechtvaardigd kan worden op grond van Rawls’ theorie. Op grond van de volgende overweging meen ik dat dit wel het geval is. De natuurlijke plicht om rechtvaardige instituties te vestigen en in stand te houden is een plicht die Rawls opneemt in *A theory of justice*. Op grond van die plicht hebben de deelnemers aan de (tweede) internationale originele positie alle redenen om dit achtste principe te aanvaarden. Op grond van deze rechtsplicht tot assistentie zal de organisatie van liberale en fatsoenlijke volkeren in staat zijn om zich steeds uit te breiden en om zich aldus tot een stabiel internationaal lichaam te ontwikkelen. Het is dus in het ‘rationele’, en niet eens in het redelijke belang van die deelnemers om dat laatste principe te aanvaarden.

De problemen die Pogge tegenkomt bij het formuleren van zijn alternatieve basisstructuur zijn, zo komt het me voor, drievoudig. Het eerste probleem betreft de weergave van de empirie. Natuurlijk kan men zeggen dat de situatie in Zimbabwe in belangrijke mate mogelijk gemaakt wordt door de internationale spelregels, maar het gaat me te ver om die situatie uitsluitend daaraan te wijten. Net zomin als men voorbij mag gaan aan de internationale voorwaarden van honger en armoede en mag vervallen in het ‘verklarend nationalisme’, kan men voorbijgaan aan de ‘inheemse’ oorzaken. Het lijkt onaannemelijk dat de globale basisstructuur de uitsluitend bepalende factor is voor wereldhonger. Daarvoor zijn de verschillen tussen de ontwikkelingslanden te groot. Daar komt nog iets anders bij. Misschien plaatst Pogge met recht vraagtekens bij het verklarend nationalisme. Tegelijkertijd echter hechten velen

vanuit het nationale perspectief een groot belang aan hun ‘nationale’ basisstructuur en aan de invloed die zij daarop menen te kunnen uitoefenen. Uit de recente perikelen rond het invoeren van het ontwerpverdrag tot vaststelling van een constitutie voor Europa blijkt hoezeer volkeren hechten aan hun nationale staat, ondanks het feit dat economen en juristen bij voortduring betogen dat de economische zelfstandigheid en constitutionele soevereiniteit van die staten illusoir geworden zijn.

Op een meer conceptueel niveau kan het volgende probleem worden aangewezen. Gezien de onrechtvaardigheid van de huidige globale basisstructuur moet die worden geamendeerd of vervangen door een andere. Daartoe doet Pogge een aantal zijns inziens bescheiden voorstellen. Zo formuleert hij het voorstel om het invoeren van het genoemde ‘leenprincipe’ afhankelijk te maken van het democratische gehalte van de regering die ervan gebruik wil maken. Een ander voorstel betreft het invoeren van een *Tobin tax* om een globale herverdeling te bevorderen. Het implementeren van dergelijke voorstellen vereist echter, anders dan wordt gesuggereerd, krachtige mondiale instituties, zoals een democratisch panel dat een dergelijke leenwaardigheid bepaalt, of een instantie die deze belasting int en op grond van zekere criteria herverdeelt. Gezien de belangen die met deze instanties verbonden zijn, zullen dit uiteraard geen bescheiden, louter administratieve lichamen zijn. Zij zullen gezien worden als de opmaat naar de vorming van een wereldregering. Velen zullen daar zeer huiverig tegenover staan, zelfs wanneer zij zich ervan bewust zijn dat momenteel dergelijke belangwekkende internationale instituties al bestaan, zoals de Wereldbank en de WTO. Juist het feit dat dergelijke lichamen beslissingen kunnen nemen die mondiale repercussies hebben, doet voor velen afbreuk aan hun legitimiteit. Voorts bestaat er het probleem hoe op een dergelijk niveau fatsoenlijke verantwoording kan worden afgelegd. Volkeren en hun representanten zullen ervoor terugschrikken nieuwe lichamen tot stand te brengen die fors zullen ingrijpen binnen hun nationale beslisruimte. Zelfs een succesvolle internationale gemeenschap als de Europese Unie is nauwelijks bij machte de legitimiteit te genereren die zij nodig heeft voor een goed functioneren.

Het belangrijkste probleem waarmee kosmopolitische voorstellen zoals die van Pogge geconfronteerd worden, is echter van morele aard. Laten we eens aannemen dat Pogge gelijk heeft in zijn analyse van de oorzaken van de wereldhonger en zelfs ook in zijn voorstellen om dat probleem op te lossen. Dan worden we nog steeds geconfronteerd met het probleem dat het bij velen, zowel op het persoonlijke als op het institutionele vlak, aan de motivatie ontbreekt om die voorstellen te implementeren. De wetenschap dat er iets grondig mis is met de institutionele inrichting van de politieke wereld leidt niet onmiddellijk tot de bereidheid om daar iets aan te doen. Dat is tot op zekere hoogte een bekend moreel probleem: volgens de zogenaamde ‘externalisten’ leidt de kennis van het goede niet vanzelf tot het doen ervan. Het zou dan ook te snel zijn om te veronderstellen dat het ontbreken van die motivatie te herleiden is tot het eigenbelang van degenen die voordeel ondervinden van de huidige structuur. Dat is te simpel. Velen in het welvarende gedeelte van de wereld zijn bereid om hun bijdrage te leveren aan het vormgeven van een wereldorde die rechtvaardig is. Maar

opdat die bijdrage tot stand komt, moet er voldaan zijn aan twee voorwaarden: de verwachting dat de voorgestelde veranderingen werkelijk het beoogde effect zullen hebben en een nadere bepaling van het causale verband tussen de rijkdom van de enkelen en armoede van velen. Het moet gaan om meer dan een abstract geformuleerde basisstructuur.

Ik bedoel daarmee het volgende. In een van zijn essays stelt Pogge (en bij zijn utilitaristische tegenhanger Singer treft men iets soortgelijks aan) dat de situatie van de gewone burgers van de rijke landen ten aanzien van wereldhonger analoog is aan de situatie van gewone Duitsers ten aanzien van de holocaust ten tijde van het nazi-regime. Daarmee wil hij onder andere het volgende aangeven: zolang wij de honger niet in onze nabijheid aantreffen of wij geen persoonlijke band hebben met degene die honger lijdt, zijn wij geneigd ervan weg te kijken, net als Duitsers indertijd. Morele motivatie heeft immers iets te maken met de nabijheid van degenen door wier situatie men zich moreel aangesproken voelt. Deze analogie wordt echter delicaat wanneer er ook een quasicausale band mee wordt bedoeld. Men zou dan geneigd zijn te zeggen dat de wijze waarop die gewone Duitsers indertijd verantwoordelijk waren voor de holocaust, directer was dan de wijze waarop de gewone burgers van de rijke wereld voor het voortduren van de wereldwijde armoede verantwoordelijk zijn. Het verschil schuilt hem in de wijze waarop die kwaden kunnen worden toegerekend. Moraliteit en morele motivatie zijn immers niet alleen een zaak van nabijheid, maar ook van toerekenbaarheid. In dat opzicht schiet de analyse van Pogge tekort door slechts op een heel algemeen verband tussen welvaart bij het ene gedeelte van de wereldbevolking en honger en armoede bij het andere gedeelte te wijzen. Op grond van een dergelijk algemeen verband is niet nauwkeurig te bepalen op wie precies de morele verplichting rust om de institutionele structuur van de wereldorde te veranderen en hoe dat zou moeten gebeuren.

In dat licht is het instructief om de gebruikte voorbeelden nog eens terug te lezen: op degene die het kind heeft aangereden op een openbare weg, rust zeker de morele verplichting dat kind snel naar het ziekenhuis te brengen. In het echte leven echter is het vaak moeilijk te bepalen wat het verband is tussen veroorzaakte schade en de veroorzakers, en te bepalen wie dat precies zijn, zelfs als alle betrokkenen het principe aanvaarden dat degene die de schade veroorzaakt, de schade moet herstellen. Dat maakt de rechtspraktijk duidelijk wanneer er sprake is van complexe civielrechtelijke aansprakelijkheid en bij complexe strafrechtelijke zaken. Wie is er precies aansprakelijk voor de gebreken van een appartementencomplex wanneer er na oplevering gebreken aan het licht komen; hoe kan precies worden aangetoond dat deze politieke leider de instigator is van de hem ten laste gelegde misdrijven tegen de menselijkheid? In het geval van wereldhonger komt Pogge niet verder dan te stellen dat er een morele verplichting rust op de burgers van het rijke Westen om niet langer schade te berokkenen aan de armen van deze wereld door middel van de bestaande mondiale basisstructuur. Hij is echter niet in staat de relaties van verantwoordelijkheid nader te preciseren.

Dat is natuurlijk niet verwonderlijk: wereldhonger is het gevolg van een lange (historische) keten van handelingen, interacties en instituties, zodat we geen duidelijk begrip kunnen hebben van wie of wat die honger tot stand heeft gebracht en wie of wat haar in stand houdt. Als het echter mogelijk was (zoals in het geval van het aangereden kind) precies te bepalen wie de slachtoffers van wereldhonger waren, welk misdrijf hen in die situatie heeft gebracht en wie de plegers van het misdrijf waren, zou de morele verplichting om de misdadigers aan te klagen en om er alles aan te doen om die misdaad te verhinderen, zeker voldoende motivationele ondersteuning ontvangen. Nu de 'misdadig' enkel op een abstracte manier kan worden aangeduid en net als de 'misdadigers', is het niet verwonderlijk dat er niet veel gebeurt. Wellicht is het dan nog niet zo gek om met Rawls te vertrekken van de wereld zoals die 'hier en nu' bestaat, uit een heterogene 'gemeenschap' van staten en internationale instituties en daarbinnen een pleidooi te houden voor het erkennen van een plicht tot bijstand die bovendien gedeeltelijk op eigenbelang is gebaseerd. En zelfs als die oproep enkel als vorm van charitatieve welwillendheid zou worden opgevat, doet zij tenminste aanspraak op een element dat al heel lang tot de morele ervaring wordt gerekend, namelijk het bieden van hulp aan degenen die dat nodig hebben. Wanneer dat dan vervolgens leidt tot het inzicht dat alleen structurele oplossingen werkelijk voor de beoogde verbeteringen zorgen, dan is in ieder geval een begin gemaakt met een oplossing van het motivationele probleem.

Literatuur

Th. Mertens (2005) International or global justice. Evaluating the cosmopolitan approach. In: A. Follesdal & T. Pogge (red.) *Real world justice*. Springer, Dordrecht, pp. 85-102.

Th. Mertens (2005) Defending the Rawlsian league of peoples. A critical comment on Tan. *Leiden Journal of International Law* 18, pp. 711-715.