

Mondiale democratie en de plicht tot onderlinge hulpverlening

De afgelopen decennia zijn nationale grenzen steeds minder belangrijk geworden. Op het gebied van de economie, politiek en cultuur zijn transnationale netwerken ontstaan die weinig of geen rekening houden met de traditionele grenzen van de natie-staat of met de territoriale organisatie van de burgermaatschappij en de openbaarheid. Voor mensen die over de middelen en vermogens beschikken om van deze netwerken gebruik te maken, is dit een positieve ontwikkeling. Een groot deel van de wereldgemeenschap is echter afgesneden van deze wereldwijde netwerken en de voordelen die ermee gepaard kunnen gaan. Deze mensen zijn soms wel op de hoogte van wat zich in de wereldmaatschappij afspeelt, maar beschikken zelden over de mogelijkheden om daadwerkelijk iets aan hun situatie te verbeteren. Ze lijden onder armoede en analfabetisme, en zijn niet in staat om invloed uit te oefenen op hun lokale of nationale leiders. Globalisering leidt dus niet alleen tot een toenemende interdependentie tussen gemeenschappen en groepen, maar ook tot een groeiende kwetsbaarheid. Deze situatie wordt nog verergerd doordat regeringen in veel gevallen de controle over hun grondgebied verliezen en ten prooi vallen aan corruptie, criminele netwerken of etnische conflicten.

Tegen deze achtergrond dringt de vraag zich op welke betekenis rechtvaardigheid kan hebben in een steeds kleiner wordende wereld. In welke mate kunnen we onze idealen van vrijheid, gelijkheid en solidariteit op een duurzame manier realiseren in een wereld waarin we steeds meer afhankelijk van elkaar worden? Bestaan er principes van mondiale rechtvaardigheid? En zo ja, wie heeft dan de plicht om deze principes na te leven en welke internationale of mondiale structuur hebben we nodig om deze te garanderen?

Pogges boodschap is even helder als extreem. Rijke westerse landen zijn – als gevolg van het beleid dat ze voeren en de internationale orde die ze aan arme landen opleggen – medeverantwoordelijk voor de bestaande wereldwijde armoede. Ze hebben daarom niet alleen een *positieve* verantwoordelijkheid om deze armoede te bestrijden, maar vooral ook een *negatieve* plicht om de bestaande mondiale orde te hervormen.¹ Gegeven deze verantwoordelijkheid is Rawls' plicht tot onderlinge hulpverlening volgens Pogge niet veeleisend genoeg. Rawls' theorie van internationale rechtvaardigheid kan eenvoudigweg geen recht doen aan het probleem van de wereldwijde armoede.

Wie vanuit de huidige praktijk van ontwikkelingshulp Rawls' beginselen leest, zal van deze uitspraak vreemd opkijken. Er is immers nog een zeer lange weg te gaan voordat de rijke westerse landen aan Rawls' beginselen hebben voldaan. Het is dan ook maar de vraag of Rawls' beginselen werkelijk zo weinig veeleisend zijn. In deze bijdrage probeer ik aan te tonen dat Pogges kritiek ongenueanceerd en tot op zekere hoogte onterecht is. In tweede instantie wil ik laten zien dat Pogges democratietheorie onvoldoende uitgewerkt is om de institutionele vertaling van zijn kosmopolitische rechtvaardigheidstheorie te onderbouwen. Rechtvaardigheid kan immers niet los van democratie beschouwd worden. Laat ik echter beginnen met nauwkeurig te bekijken wat Rawls' achtste beginsel van internationale rechtvaardigheid nu precies van ons vraagt.

Volkeren hebben volgens Rawls de plicht om andere volkeren bijstand te verlenen wanneer die – als gevolg van ongunstige omstandigheden – niet in staat zijn om een rechtvaardig of een fatsoenlijk politiek en maatschappelijk regime te ontwikkelen.² Deze plicht functioneert dus in de eerste plaats als een *overgangsbeginsel*. Onderontwikkelde samenlevingen moeten in staat gesteld worden om hetzij rechtvaardig liberale, hetzij fatsoenlijk niet-liberale basisinstituten te ontwikkelen. Dat betekent concreet dat we de essentiële condities moeten garanderen waaronder deze samenlevingen politiek autonoom kunnen zijn en gerespecteerd kunnen worden als volwaardige en respectabele leden van de internationale gemeenschap.³ Tot deze condities behoren ook de sociaaleconomische. Rawls stelt weliswaar dat de plicht tot onderlinge hulpverlening geen mondiaal egalitair principe is,⁴ maar dat welgeordende samenlevingen desondanks verplicht zijn om in een ieders basisbehoeften te voorzien – dus ook in die van de leden van onderontwikkelde samenlevingen. Basisbehoeften definieert Rawls als '(...) die behoeften waaraan voldaan moet zijn opdat burgers ook effectief gebruik kunnen maken van de rechten, vrijheden en kansen van hun samenleving. Onder deze behoeften vallen zowel economische bestaansmiddelen als institutionele rechten en vrijheden'.⁵

De plicht om in de basisbehoeften van burgers te voorzien, betekent natuurlijk nog niet dat burgers ook het fundamentele *recht* hebben om hun basisbehoeften bevredigd te zien, noch dat deze plicht verder reikt dan te voorzien in een zeer beperkt bestaansminimum. Wanneer we echter naar Rawls' zesde beginsel van internationale rechtvaardigheid kijken – namelijk dat de mensenrechten gerespecteerd moeten worden – dan blijkt dat hij een tamelijk uitgebreid recht erkent op de middelen van bestaanszekerheid en veiligheid.⁶ Als we daadwerkelijk vinden dat burgers binnen hun eigen politieke orde in staat moeten zijn om op een rationele en verstandige manier gebruik te maken van al hun rechten en hun eigendom, dan moeten ze volgens Rawls kunnen beschikken over *general all purpose economic means*.⁷ Het economisch en sociaal minimum dat hiervoor gegarandeerd moet worden, zal dan echter veel verder reiken dan louter voedsel, medische zorg of onderdak.

Natuurlijk geef ik hiermee een zeer welwillende lezing van Rawls' beginselen van internationale rechtvaardigheid. Maar we moeten niet vergeten dat hij ons hier zelf de

middelen voor aanreikt. Wie *The law of peoples* leest, zal bovendien opmerken dat Rawls – naast het garanderen van een uitgebreider economisch en sociaal minimum – ook vindt dat er spelregels moeten komen voor de mondiale economische orde. Rawls geeft expliciet aan dat zijn lijst van acht beginselen van internationale rechtvaardigheid onvolledig en onderbepaald is. Sommige beginselen op de lijst moeten verder uitgelegd en geïnterpreteerd worden, terwijl andere principes eraan toegevoegd kunnen worden. Rawls denkt onder andere aan beginselen voor het vormen en reguleren van federaties van volkeren en aan ‘richtlijnen voor eerlijke handel en andere coöperatieve instituties’.⁸ De GATT – of vandaag de dag de WTO – vormt één van de achtergrondinstituties die ervoor moeten zorgen dat de wereldhandel vrij en concurrerend is. Maar daarnaast noemt hij ook de Wereldbank en de VN als voorbeelden van coöperatieve instituties. Net zoals de achtergrondinstituties op nationaal niveau, kunnen deze instellingen hun functie enkel naar behoren vervullen wanneer ze ook zelf rechtvaardig georganiseerd zijn. Vandaar dat eventuele nadelige distributieve effecten gecorrigeerd moeten worden.⁹ Pogge is zeer cynisch over deze beginselen en veegt ze onterecht van tafel met het argument dat ze niet uitgewerkt zijn of geïntegreerd in Rawls’ theorie.¹⁰ In plaats van een theorie van internationale rechtvaardigheid moet een kosmopolitische theorie komen waarin de negatieve plicht centraal staat om de bestaande mondiale orde niet langer aan arme landen op te leggen.

Pogge vergeet hierbij echter dat Rawls een goede reden meent te hebben om zich van een meer kosmopolitische en egalitaire positie af te wenden. Dit argument hangt samen met de normen en idealen die vervat liggen in de huidige mondiale politieke cultuur. In tegenstelling tot de publieke politieke cultuur van onze liberale samenleving, bevat de mondiale politieke cultuur volgens Rawls nog niet de idee dat de verdeling van primaire goederen op basis van gelijkheid moet verlopen. Wanneer we deze gedachte koppelen aan het feit dat Rawls geen voorstander is van een mondiale oorspronkelijke positie,¹¹ wordt duidelijk waarom er volgens hem geen reden is om te pleiten voor een mondiale toepassing van het verschilbeginsel.¹² Zolang we geen verschuiving kunnen verwachten in de fundamentele intuïtieve ideeën die in de mondiale politieke cultuur aanwezig zijn, vormt een plicht tot onderlinge hulpverlening dus een mooi streefdoel. Op basis van dit principe garanderen we immers dat de wereldhandel vrij en competitief is en dat iedere burger beschikt over een uitgebreid economisch en sociaal minimum. Hiermee wil ik vanzelfsprekend niet suggereren dat Pogges kritiek helemaal onterecht is. Pogge heeft zeker een punt wanneer hij erop wijst dat Rawls’ theorie nog te sterk gekleurd wordt door de (liberaal-nationalistische) gedachte dat volkeren relatief zelfvoorzienende en gesloten nationale gemeenschappen zijn. Ik ben echter wel van mening dat Rawls’ plicht tot onderlinge hulpverlening veel genuanceerder, veeleisender en nastrevenswaardiger is dan Pogge doet voorkomen.

Ondanks hun verschillen delen Rawls en Pogge echter hetzelfde uitgangspunt – een sterke bekommernis om de fundamentele rechten en vrijheden van de mens.¹³ De vraag is evenwel welke internationale politieke orde het meest geschikt is om deze rechten te garanderen. Rawls’ antwoord laat veel te wensen over. Hoewel hij

een sterke voorkeur heeft voor een minimaal systeem van verticale soevereiniteits-spreiding – Rawls spreekt liever over een ‘losse confederatie van liberale en fatsoenlijke volkeren’¹⁴ – geeft hij nauwelijks aan wat de institutionele implicaties van zijn theorie zijn of waarom een dergelijk systeem beter zou zijn dan het traditionele Westfaalse model.¹⁵ Pogges werk biedt wat dat betreft meer houvast. Hij geeft vier redenen waarom een democratisch systeem van verticale soevereiniteitsspreiding beter is dan een staatsgecentreerd model.¹⁶ Een meerlagig politiek systeem is op de eerste plaats beter in staat om onderdrukking te voorkomen. In een staatsgecentreerd systeem zijn nationale overheden immers vrij om hun burgers naar willekeur te behandelen. Er is geen systeem van *checks and balances*. Op de tweede plaats is een dergelijk systeem beter in staat om mondiale economische rechtvaardigheid te garanderen. Een zekere mate van centralisering is namelijk nodig om de negatieve effecten van economische globalisering tegen te gaan. Op de derde plaats is een meerlagig systeem beter in staat om externaliteiten te voorkomen. Een systeem van autonome staten biedt geen oplossing voor de onbedoelde effecten die samenhangen met onze moderne consumptie- en productieprocessen. Denk bijvoorbeeld aan ecologische problemen. Op de laatste plaats kunnen we binnen een meerlagig systeem het recht op democratische participatie beter garanderen. Het Westfaalse systeem van soevereine staten biedt namelijk geen oplossing voor de politieke asymmetrie waarmee globalisering gepaard gaat. De huidige postnationale constellatie laat immers duidelijk zien dat de assumptie waarop de meeste democratietheorieën in het verleden gebaseerd waren – een symmetrie tussen geregerden en geregeerden – hopeloos naïef is gebleken.¹⁷

Deze voordelen zijn echter enkel overtuigend als we duidelijk kunnen aangeven wat de relevante kiesdistricten zijn voor grensoverschrijdende vraagstukken als migratie, transnationale economische investeringen of de opwarming van de aarde. Maar net als de meeste hedendaagse politieke theorieën schiet Pogges model op dit punt tekort. Want wie zijn bij dergelijke problemen de ‘geregeerden’ en hoe bepalen we wat de juiste reik- of draagwijdte is van democratische gemeenschappen? Het *affected criterion*¹⁸ dat Pogge samen met anderen verdedigt, biedt hiervoor jammer genoeg nog geen echte oplossing. Zonder nadere uitwerking schuift dit criterium het probleem alleen maar door.¹⁹ Want wie zijn ‘alle getroffen’? Wie heeft het recht om politiek te participeren? Het zal duidelijk zijn dat niet iedereen die de gevolgen van wetgeving en beleid ondervindt ook binnen deze categorie valt. Het zou immers vreemd zijn om te beweren dat de Nederlanders een recht hebben om te participeren als de Belgen een wegenvignet instellen.

Op deze vragen geeft Pogge helaas geen uitgebreid antwoord. Uit zijn pleidooi voor een democratisch systeem van verticale soevereiniteitsspreiding kunnen we echter wel afleiden aan welke oplossing hij de voorkeur zou geven. We hebben internationale en supranationale deliberatieve instellingen nodig om bindende uitspraken te doen over afbakeningskwesaties. Dit antwoord kan ons echter enkel overtuigen als Pogge enerzijds in staat is om een duidelijk onderscheid te maken tussen lokale, nationale, internationale en mondiale problemen, en anderzijds strikte criteria kan

geven voor de afgrenzing van democratische gemeenschappen. Indien hij dit niet kan, is een tendens naar een zeer sterke centralisering onvermijdelijk en wordt het moeilijk om vol te houden dat een wereldrepubliek of minimale wereldstaat onwenselijk zijn. Pogge's werk is op dit punt uit balans. Zijn sterk uitgewerkte en empirisch onderbouwde theorie van rechtvaardigheid wordt nog niet aangevuld door een overtuigende theorie van mondiale democratie.

Noten

- 1 T. Pogge (2005) De prioriteiten van internationale rechtvaardigheid. In: G. Verschraegen & R. Tinnevelt (red.) *Internationale rechtvaardigheid. Over politiek en ethiek in een mondiaal tijdperk*. Kapellen/Kampen, Pelckmans/Klement, p. 72.
- 2 J. Rawls (1999) *The law of peoples. With 'the idea of public reason revisited'*. Cambridge (Mass.), Harvard University Press, p. 37. Hierna geciteerd als LP.
- 3 LP, p. 118.
- 4 LP, p. 119.
- 5 LP, p. 38 n.
- 6 We volgen hier D.A. Reidy (2006) *Political authority and human rights*. In: R. Martin & D.A. Reidy (red.) *Rawls' law of peoples. A realistic utopia?* Malden (Mass.), Blackwell, pp. 171-172.
- 7 LP, p. 65 n.
- 8 LP, pp. 37-38 en pp. 42-43.
- 9 LP, p. 43.
- 10 T. Pogge (2007) 'Hulp verlenen' aan de armen in de wereld. *Krisis* 1, p. 30, voetnoot 23.
- 11 LP, pp. 82-83.
- 12 Zie L. Wenar (2006) *States, individuals and equality*. In: R. Tinnevelt & G. Verschraegen (red.) *Studies in global justice. Between cosmopolitan ideals and state sovereignty*. Basingstoke, Palgrave MacMillan, p. 30 en pp. 34-35 n.
- 13 Of Rawls een adequate conceptie van de mensenrechten heeft, laat ik hier achterwege. Persoonlijk ben ik van mening dat de idee van gelijk respect in Rawls' conceptie onvoldoende aan bod komt.
- 14 LP, p. 41, 42, 43, 61 en 93.
- 15 Voor de spaarzame uitleg die hij wel geeft, zie LP, p. 70.
- 16 We volgen hier T. Pogge (2002) *World poverty and human rights*. Cambridge, Polity Press, pp. 181-184.
- 17 Vgl. D. Held (1995) *Democracy and the global order. From the modern state to cosmopolitan governance*. Cambridge, Polity Press, pp. 16-18.
- 18 Dit beginsel stelt dat alle betrokkenen mee mogen beslissen.
- 19 Ik wil dus zeker niet stellen dat een overtuigende theorie van mondiale democratie zonder het *all affected criterion* kan.