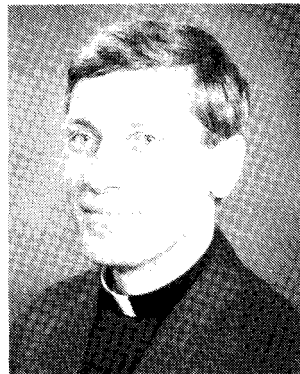


Economie en Mensenrechten: meten met twee maten

dr. E.J.J.M. Kimman s.j.



Dr. Eduard Kimman s.j. (1946) is bedrijfskundige. Hij verbleef van 1973-1983 in Indonesië. Thans is hij vanwege de Jezuïetenorde vrijgesteld voor economische ethiek.

'Of er een mensenrechtenbeleid moet zijn staat niet ter discussie, maar wel of er een uniform mensenrechtenbeleid moet zijn', aldus de schrijver. Hij constateert dat in veel landen geen mensenrechtentraditie en dus ook geen rechtsbesef dienaangaande is. Bij deze landen worden maatregelen als pressie uitoefenen, boycotten etc. niet begrepen. Er moet daarom met twee maten worden gemeten.

Landen waar de overheid overeind blijft met behulp van dictatuur of staatsterrorisme, behoren doorgaans niet tot de meest welvarende landen. Economisch onderontwikkelde landen vallen gemakkelijk ten prooi aan regimes die veelbelovend aan de macht komen om dan vervolgens met behulp van terreur aan de macht te blijven. Staatsterrorisme genereert angst isolement, verslechtering van de economische toestand. Honger, analfabetisme en werkloosheid maken de bevolking van zulke landen eerder apathisch dan opstandig. Arrestaties, deportaties en martelingen moeten de bevolking zo onzeker maken, dat revolutionaire bewegingen die nu eenmaal in het zaailand van armoede en ontevredenheid gedijen, weinig of geen kans van slagen krijgen. Met andere woorden, waar de fundamentele persoonlijke rechten niet geëerbiedigd worden, daar zijn de sociale grondrechten ook nauwelijks of niet ontwikkeld.

Men heeft mij gevraagd iets te zeggen over het economische aspect van het Nederland-

se mensenrechtenbeleid. In hoeverre mogen economische overwegingen dit beleid beïnvloeden? Men kan hierbij denken aan binnenlandse economische belangen, zoals bijvoorbeeld ons eigen werkloosheidsvraagstuk. Export lijkt in het algemeen goed te zijn voor onze economie, maar is export naar notoire kolonelsregimes nu wel zo'n moreel acceptabele zaak? Bij gebrek aan voldoende investeringsmogelijkheden in ons land, wordt ons spaaroverschot ten dele geïnvesteerd in landen van de Derde Wereld, maar is een rendabel ogend project in bijv. Zuid-Afrika of Zuid-Korea ook moreel aanvaardbaar? Misschien kunnen we wel stellen, dat investeren in betrekkelijk veel landen van de Derde Wereld net zo goed bekritiseerd kan worden als het exporteren van bepaalde producten (m.n. wapenen) naar deze landen. Het argument dat andere bedrijven of andere landen het doen als wij het op morele gronden nalaten, wordt dikwijls gehoord, maar iedereen weet, dat het eigenlijk geen handelwijze kan rechtvaardigen. Onze economische betrekkingen met

ontwikkelingslanden die een slechte reputatie hebben op het vlak van de mensenrechten, zijn dan ook dikwijls voorwerp van kritiek. Het negeren van deze kritiek en het ongenueanceerd voortzetten van bestaande economische betrekkingen vormt het ene uiterste van een scala van mogelijkheden, waarbij het afbreken van de economische betrekkingen bij wijze van economische boycot het andere uiterste vormt.

Zoals al is opgemerkt aan het begin, het ziet er naar uit dat gebrek aan respect voor mensenrechten vooral verwacht kan worden in landen met een zwakke, eenzijdige of anderszins kwetsbare economie. Een relatie tussen bescherming van de individuele mens en economische vooruitgang mag dus gelegd worden. Een Nederlands mensenrechtenbeleid dat gebruik maakt van economische instrumenten zoals bijv. een boycot, is denkbaar. De vraag die ik wil beantwoorden in dit artikel, is of zo'n boycot ook doeltreffend is. Zo niet, hoe kunnen economische betrekkingen dan wel aangewend worden ten gunste van een mensenrechtenbeleid?

Langzame realisering van mensenrechten

De ervaringen van de Tweede Wereldoorlog hebben ertoe geleid dat het Handvest van de V.N. (1945) en de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948) normen bevatten die respect voor de menselijke persoon en zijn ontplooiing trachten te verzekeren. Deze mensenrechten zijn dikwijls niet slechts rechten die gehandhaafd en gewaarborgd dienen te worden, maar zijn ten dele ook idealen die gaandeweg tot het nationale erfgoed zouden moeten gaan behoren. Het onderschrijven van het Handvest der V.N. door een lidstaat houdt in, dat zo'n staat bereid is deze mensenrechten en voorts andere internationale rechtsnormen te eerbiedigen. Kan lidmaatschap van de V.N. redelijkerwijze inhouden, dat alle lidstaten reeds deze binnenlandse en buitenlandse rechtsnormen geïncorporeerd hebben in nationale rechtsopvattingen?

Een voorbeeld uit onze eigen geschiedenis is wellicht nuttig. Toen in 1814 overeengekomen werd dat de Zuidelijke Nederlanden deel zouden gaan uitmaken van een nieuw te vormen Koninkrijk der Nederlanden, werden acht artikelen geformuleerd die de grondslag moesten gaan vormen van deze vereniging van Holland en België. Artikel twee van het Protocol van Londen somt enige beschermde rechten op:

'Il ne sera rien innové aux articles de cette constitution qui assurent à tous les Cultes une protection et une faveur égales, et garantissent l'admission de tous les Citoyens quelle que soit leur croyance religieuse, aux emplois et offices publics.'¹⁾

We weten dat de feitelijke emancipatie van de niet-protestanten, dus bijvoorbeeld katholieke en joodse Nederlanders, bijna een eeuw gekost heeft. De afspraken, neergelegd in het Protocol van Londen en later in de Grondwet van 1815, werden niet meteen vertaald in een sociale werkelijkheid. Dat kon ook niet. Noch de instituties hierbij betrokken, zoals bijvoorbeeld de Nederlandse Hervormde Kerk of de nog niet officieel georganiseerde Rooms-Katholieke Kerk of de Nederlandse overheid, noch de attitudes van de Nederlanders veranderden snel genoeg dat het Protocol van Londen of de nieuwe Grondwet binnen een generatie werkelijk geheel gerealiseerd werden. De afscheiding van België werd tenslotte onvermijdelijk, toen vrees om voorrechten te verliezen en angst voor overheersing krachten mobiliseerden die het centrale gezag van het Koninkrijk te boven gingen.

Geen Grondwet op papier, ook niet de Nederlandse Grondwet van 1983 is een adequate weergave van de constitutionele voorstellingen der burgers en de constitutionele

1) 'Er zal niets nieuws worden ingevoegd in de artikelen van deze (nl. de reeds in Holland ingestelde, ek) Grondwet die aan alle Godsdiensten een zelfde bescherming en begunstiging verlenen en die de toegang van alle Burgers, van welk godsdienstig geloof ook, tot de openbare ambten waarborgen.'

realiteiten in een land. Soms loopt de realiteit voor, zodat bepaalde rechten wel bestaan maar nog niet geformuleerd zijn. Soms loopt de realiteit achter, zodat bepaalde rechten wel beschreven zijn maar in feite niet gerespecteerd worden. De Belgische opstand van 1830 illustreert het eerste: de facto zelfstandig, maar op papier tot 1839 was België onderdeel van het Koninkrijk. De meer dan een eeuw durende emancipatie van de katholieken in ons land illustreert het tweede geval. Dit tweede voorbeeld laat ook iets zien van de relatie van economische ontwikkeling met groeiend respect voor vrijheidsrechten: nadat de katholieken van een onderdrukte minderheid een welvarende, alhoewel nog steeds miskende minderheid waren geworden rond de eeuwwisseling, was de emancipatie middels beter onderwijs binnen bereik.

Toch durf ik te stellen, dat Nederland in de loop van deze eeuw het ideaal van een

1950 en het Europees sociaal handvest van 1961. In 1983 vergaderde de Nederlandse Juristen Vereniging over deze aanpassingen in het Nederlandse recht. Het bleek, dat in ons strafprocesrecht, in het burgerlijk recht en in het administratieve recht nog een aantal zaken gestroomlijnd dienden te worden met een verdrag dat ruim veertig jaar tevoren al ondertekend was.

Respect voor mensenrechten in de gehele wereld

De rechten van de mens, zoals geformuleerd in 1948, en vervolgens uitgewerkt in de twee verdragen van de Verenigde Naties van 1966, zijn neergeschreven vanuit een min of meer westerse context. Alhoewel de Universele Verklaring stelde, dat ze bedoeld was als een gemeenschappelijke norm voor wat alle volkeren en naties moeten trachten te verwezenlijken, wordt de verwezenlijking zelf geheel aan de lidstaten van de V.N. overgelaten. Tenzij de internationale vrede op het spel staat, zijn de lidstaten overeengekomen niet te interveniëren in elkaars binnenlandse problemen. Algemeen wordt gesteld, dat het hier vooral gewapende interventie betreft, zodat vormen van diplomatieke inmenging, vrijwillige samenwerking of 'vriendschap' op cultureel of technisch gebied en politieke aaneensluiting wél passen in het kader van het V.N.-handvest.

Ook al kent de politieke opdracht van onze overheid haar binnenlandse begrenzingen, vastgesteld mag worden, dat de Nederlandse overheid de binnenlandse rechtsorde geleidelijk aanpast aan internationale afspraken, terwijl diezelfde overheid in haar buitenlands beleid tracht bij te dragen aan een internationale rechtsorde en aan een groter respect voor de mensenrechten en voor internationale afspraken in staten waarmee diplomatieke betrekkingen onderhouden worden.

Het beoordelen van de binnenlandse problematiek van andere landen is geen eenvoudige zaak. Men mag stellen, dat de mensenrechten eigenlijk bedoeld zijn als objectieve

» De realisering van de rechtsbescherming van mensenrechten heeft ook in Nederland veel tijd nodig gehad. »

rechtsstaat waar de individuele mens, burger zowel als vluchteling, beschermd wordt, vrijwel gerealiseerd heeft. De rechtsbescherming van mensenrechten is vrij behoorlijk tot stand gebracht, maar we mogen niet vergeten, dat dit alles veel tijd heeft nodig gehad. Eigenlijk zijn wij in Nederland nog bezig met allerlei verfijnde aanpassingen van onze wetgeving aan internationale afspraken, zoals het Europese mensenrechten-verdrag van

criteria om de situatie van een ander land te beoordelen, zonder dat men op de inhoud van het beleid van de plaatselijke overheid wil ingaan. In feite gebeurt dat voortdurend, wanneer men erkent dat mensenrechten in ruime zin zowel individuele vrijheidsrechten alsmede sociale grondrechten omvatten. Elk land dat ontwikkelingshulp van Nederland ontvangt, is en wordt bij voortduring beoordeeld op het vlak van de sociale verzorgingsrechten. Elk land dat rechtstreeks van de Nederlandse overheid hulp aanneemt, laat Nederland participeren in de verplichting die een staat heeft om tenminste een minimum van menswaardig bestaan aan allen te garanderen. Met andere woorden, sociale verzorgingsrechten zoals het recht op arbeid (Universele Declaratie, art. 23), recht op een bepaalde levensstandaard (art. 25), of op onderwijs (art. 26) worden in een aantal landen door de plaatselijke overheid gehonoreerd dank zij de actieve hulp van landen, zoals bijv. Nederland, die ontwikkelingshulp geven.

Wanneer dan de Nederlandse overheid een expliciet mensenrechtenbeleid formuleert, dus wil bijdragen aan het tot stand brengen van een wereldwijd respect voor mensenrechten en een halt wil toeroepen aan gewelddadigheden en schendingen van deze rechten, dan is het goed ons te binnen te brengen, dat in ons beleid van hulp aan arme landen reeds een mensenrechtenaspect te onderkennen is. De Nederlandse overheid verschaft hulp, opdat niet gehonoreerde sociale mensenrechten nu eindelijk eens gehonoreerd zullen gaan worden.

Waarom doen wij dat? Ik denk, dat onze Europese cultuur doorklinkt in de formulering van de mensenrechten. Als christen denk ik ook, dat het christelijk erfgoed in deze mensenrechten meeklinkt. In onze verlangens om op ontwikkelingsgebied samen te werken met arme landen speelt christelijke naastenliefde mee, maar ook burenplicht op grote schaal, idealen van wereldhervorming en westerse prestatiedrang. Het is goed ons in te prenten, dat mensenrechten, ja eigenlijk onze mensenrechten, geschreven

zijn vanuit een seculariserend, individualistisch en westers perspectief. In een discussie over taak en instrumenten van een Nederlands mensenrechtenbeleid mag dit voor ogen gehouden worden en mag ook nog gewezen worden op onze westerse beschavingsdrang, in het algemeen, en onze vaderlandse neiging van schoolmeesteren in het bijzonder.

Ik laat in het midden of onze moderne, westerse samenleving het toekomstbeeld van veel Derde-Wereldlanden zal zijn. In het kader van dit artikel is het voldoende om erop te wijzen, dat er verscheidene redenen zijn, waarom mensenrechten in veel landen nog nauwelijks tot het nationale erfgoed behoren. De Europese en Noord-Amerikaanse herkomst van de mensenrechten maakt ze als normen niet minder universeel, maar hun toepassing als rechtsnormen wereldwijd is geen voor de hand liggende zaak.

In veel landen kunnen we derhalve niet van schendingen van reeds bestaande mensenrechten spreken. We kunnen wel vaststellen, dat in een aantal landen nauwelijks of geen mensenrechten-traditie is. Waar geen mensenrechten-besef bestaat, is het moeilijk een overheid daar op aan te spreken, ook al heeft zo'n land het handvest van de V.N. onderschreven. Dit betekent niet, dat ik beweere, dat een protesteren tegen schendingen overbodig is, maar wel, dat mensenrechtenbeleid zich dient in te spannen om een mensenrechten-besef tot stand te brengen. De erkenning dat mensenrechten in veel landen niet tot het nationale erfgoed behoren en dat het huidige Nederlandse ontwikkelingsbeleid impliciet al mensenrechtenbeleid is, geeft aan hoezeer wij in Nederland deze rechten respecteren en hoezeer wij, hoe verschillend gemotiveerd ook, de ontwikkeling ervan in andere landen willen bevorderen.

Metten met twee maten

Wanneer de zaken zo gesteld worden, blijkt hoe delicaat een mensenrechtenbeleid is. Of er een mensenrechtenbeleid moet zijn, staat dus niet ter discussie, maar wel of er een

uniform mensenrechtenbeleid en een standaardaanpak moet zijn.

Ik stel voor om te meten met twee maten: er zijn staten waar de fundamentele mensenrechten zodanig ingeburgerd en verzekerd zijn, dat het levende rechtsnormen zijn geworden. In menig geval zijn dit landen met een behoorlijk welvaartsniveau. Dit zijn ook landen, die reeds lang geleden het handvest van de V.N. hebben onderschreven en ge-

christelijke of boeddhistische antropologie. Deze redenen kunnen ook van politiek-ideologische aard zijn: in een communistische optiek gaat het algemene belang of het staatsbelang voor op de individuele rechten. Weer andere redenen kunnen gelegen zijn in de sociale structuur van zo'n staat, die bijvoorbeeld pas onlangs gevormd is uit de bijeenvoeging van heterogene stammen, provincies of minderheden. Tenzij men godsdienstige, culturele of ideologische elementen als irrelevant beschouwt voor de ontwikkeling van een rechtsbesef, past dus de erkenning, dat in veel (zgn. onderontwikkelde) landen de mensenrechten ten dele of nauwelijks ontwikkeld zijn.

» Of er een mensenrechtenbeleid moet zijn staat niet ter discussie, maar wel of er een uniform mensenrechtenbeleid moet zijn. «

In de praktijk hoeft dit niet tot grote koerswijzigingen te leiden. Impliciet wordt aanvaard, als men ontwikkelingshulp verstrekt, dat niet alle mensenrechten in dezelfde mate al gehonoreerd worden. Economische hulp tracht hierin verbetering te brengen. Evenmin als het weigeren van economische hulp zinnig in dit opzicht wordt gevonden, is het gebruiken van een economische boycot zinvol of zelfs effectief in situaties waar *inbreuk* wordt gemaakt op de voor ons levende universele normen van menselijkheid. Het is niet effectief, omdat het niet begrepen wordt. Er wordt geappelleerd op gevoelens die in zo'n cultuur met andere waarden geassocieerd worden, of op rechtsnormen die, als ze al in het plaatselijke rechtssysteem geformuleerd zijn, dikwijls niet voldoende beschermd of afgedwongen kunnen worden. Het Nederlandse mensenrechtenbeleid zou, bij deze groep van staten met een zwakke of slechte reputatie op het vlak van de mensenrechten, beter een expliciete dimensie van het ontwikkelingsbeleid kunnen zijn. Iedere contact, iedere uitwisseling, iedere studiebeurs kan hiervan doordrongen worden. Het aankwamen van rechtsbesef is een zaak van lange tot zeer lange termijn, waarbij antropologische kennis van de plaatselijke omstandigheden en kennisname van het vigerende rechtssysteem noodzakelijk is.

acht mogen worden geruime tijd te hebben gehad om hun eigen rechtssysteem hieraan aan te passen. Een *schending* van mensenrechten in deze landen kan met verontwaardiging tegemoet worden getreden, waarbij publieke stappen niet geschuwd mogen worden. Symbolische stappen, zoals bijv. het terugroepen van een ambassadeur, zijn effectiever, naarmate publieke discussies vrijer gevoerd kunnen worden. Economische sancties tegen deze landen, die slechts zelden echt effect zullen sorteren, kunnen echter ook een belangrijke symbolische waarde hebben, zoals bijv. solidariteit met slachtoffers, nabestaanden, oppositie en anderen. Er zijn ook staten, waar wel in beginsel het handvest van de V.N. ondertekend is, maar waar om allerlei redenen de mensenrechten slechts ten dele verankerd zijn in het rechtsbesef. Deze redenen kunnen van politiek-wijsgerige aard zijn: islamitische antropologie verschilt hier en daar fundamenteel van

Met het schetsen van twee groepen van landen en het pleiten voor het meten met twee maten, beweer ik nog niet dat 'tertium non datur'. Veel landen bevinden zich namelijk tussen deze twee voorbeelden (de volkomen rechtsstaat en de onderontwikkelde staat zonder rechtsbesef) in, zodat nu eens met de ene maat dan weer met de andere maat gemeten moet worden. Onlangs schreef een Filippijnse collega aan mij, dat hij meende, dat het achterwege blijven van geweld en de uiteindelijke hulpeloosheid van oud-president Marcos voor een goed deel toegeschreven mocht worden aan de belangstelling van de massamedia, met name de Los Angeles Times en de New York Times, in de Verenigde Staten en elders in het Westen. De functie van waarnemer, zoals Amnesty International dat doet, is belangrijker, naarmate de persvrijheid groter is. Als pressie uitoefenen bloedvergieten kan voorkomen, dan moet men het niet nalaten. Toch hoeft dit nog niet te betekenen, dat wij van een nieuw bewind, zoals de huidige Filippijnse regering, meteen een volle realisering van alle mensenrechten mogen verwachten die onder een vorig regime zo geschonden zijn.

Economische organisaties en mensenrechten

Ik hoop, dat ik voldoende heb duidelijk gemaakt dat een actie met economische sancties of een economische boycot slechts zinvol is in een beperkt aantal gevallen. De meeste contacten met het merendeel van de landen uit de Derde Wereld, waar vaak een zwak besef voor mensenrechten is ontwikkeld, zijn van economische aard: handel, productie-eenheden, financiële dienstverlening, toerisme. In plaats van te denken, dat wij voor het aankweken van een groter rechtsbesef deze organisaties, meestal particuliere bedrijven, niet kunnen gebruiken, tenzij in negatieve zin (als er sprake is van boycot), denk ik dat de Nederlandse bedrijven overzee of internationale bedrijven met belangrijke vestigingen zowel in Nederland als in de Derde Wereld ook kunnen bijdra-

gen bij een mensenrechtenbeleid.

De meeste internationale ondernemingen, zoals bijv. Koninklijke/Shell, Unilever of Akzo, hebben hun bedrijfscodes. Ten aanzien van Zuid-Afrika stelde dominee Sullivan (Zionist Baptist Church) in maart 1977 een zestal principes (desegregatie, gelijke beloningsstructuur, dezelfde beloning voor hetzelfde werk bij blanken en niet-blanken, betere training, meer Afrikanen in de leiding, zorg voor leefomstandigheden) op, die meteen door internationale bedrijven als IBM, Ford, Caltex, Citibank, en andere werd aanvaard. Thans wordt de uitgebreide 'Sullivan Code of Business Ethics' door veel bedrijven vrijwillig uitgevoerd. Zo'n code zou eigenlijk serieuzer genomen dienen te worden. Serieuzer door het bedrijf zelf, serieuzer door countervailing powers zoals de vakbonden of kerkelijke en ideële actiegroepen met betrekking tot Zuid-Afrika of andere landen, serieuzer ook door de rechter. Er zou het element van afdwingbaarheid moeten komen, waarbij sancties gedacht moeten worden bij overtreding.

De contactmogelijkheden die bedrijven met duizenden werknemers in de Derde Wereld bieden, zijn nuttig, als ze gevoed worden met een groeiend besef voor mensenrechten. Het bieden van werkgelegenheid, het vrij laten opereren van vakbonden, het spreiden van bezit, zijn natuurlijk allemaal zaken die in de praktijk niet gemakkelijk realiseerbaar zijn, maar die, eenmaal gerealiseerd, het besef voor sociale-verzorgingsrechten in de desbetreffende landen kunnen aankweken. Blijft staan, dat het signaleringswerk van excessen en schendingen doorgaans nodig blijft. We moeten alert blijven. Bedrijven, als ze vrijer opereren, dienen gehouden te worden aan hun codes. Het werk dat thans verricht wordt door internationale organen, zoals bijvoorbeeld de V.N. Commissie voor de Mensenrechten, of internationale particuliere organisaties, zoals Amnesty International, dient in ons land de plaats gegeven te worden die het toekomt. Financiële ondersteuning uit het ontwikkelingsbudget is terecht. Er zijn ook andere internationale instanties die bij dit signaleringswerk betrok-

ken kunnen worden: het Internationale Rode Kruis, de gezantschappen van de Heilige Stoel, enz.

Samengevat lijkt het mij voor een grote groep ontwikkelingslanden nuttiger, dat transnationale ondernemingen beleidsmatig gebruikt worden als werktuig voor een mensenrechtenbeleid middels bedrijfscodes dan deze economische instituties te zien als sanctie-instrumenten of boycot-zwaard (wat ze uiteraard in voorkomende gevallen kunnen zijn). Het zou hun functie mede kunnen zijn om ter plaatse stuwend te fungeren in een maatschappelijk proces naar rechtvaardiger verhoudingen tussen de burgers on-

derling en tussen de burgers en hun overheid. Zonder de ondernemingen te overvragen, kan wellicht geprobeerd worden hun medewerking aan het mensenrechtenbeleid formeel te maken middels bedrijfscodes. Economische groei kan toename van rechtsbesef mogelijk maken, vooral als daar dan bewust naar toegewerkt wordt.

