

De betekenis van het Earth Charter in het internationale recht



Klaus Bosselmann is de oprichter van het New Zealand Centre for Environmental Law aan de University of Auckland. Voordat hij in 1989 naar Nieuw-Zeeland ging, was hij rechter en hoogleraar in de rechten in Berlijn. In 1980 was hij medeoprichter van Die Grünen in Duitsland en in 1990 van The Greens in Nieuw-Zeeland. Hij was afgevaardigde bij de wereldtoppen over duurzame ontwikkeling in Rio de Janeiro (1992) en Johannesburg (2002) en was betrokken bij de besprekingen over het Earth Charter tijdens het Wereldforum in Rio de Janeiro in 1992. Later fungeerde hij als rechtsadviseur van de Earth Charter Drafting Committee. Hij is voorzitter van Earth Charter Aotearoa New Zealand en lid van de IUCN Environmental Law Commission Ethics Specialist Group.



Prue Taylor is hoofddocent aan het Department of Planning, University of Auckland in Nieuw-Zeeland. Ze doceert milieu- en planologisch recht. Haar speciale interesses zijn milieuethiek, internationaal milieurecht, biotechnologie, klimaatverandering en milieubeheersstructuren. Ze nam deel aan de eerste bijeenkomsten voor het opstellen van een concepttekst van het Earth Charter tijdens het Wereldforum in Rio de Janeiro (1992). Ze raakte er opnieuw bij betrokken als lid van het team van rechtsdeskundigen die over het Charter adviseerde. Dr. Taylor heeft het Charter actief gesteund als lid van de IUCN Ethics Specialist Group. Ze heeft een aantal artikelen gepubliceerd waarin ze het Charter binnen de context van het recht onderzocht en gebruikt het Charter regelmatig tijdens haar colleges aan universiteitsstudenten.

Vanuit het perspectief van internationaal recht is het Earth Charter een nieuw en boeiend instrument (Bosselmann, 2004, 69; Taylor 1999, 193). Dit is deels te danken aan de oorsprong ervan. De wereldwijde dialoog van maatschappelijke groeperingen en individuen, die enkele jaren duurde, is op zich al indrukwekkend. Anders dan Agenda 21, het door de staten onderhandelde 'soft law document' van de wereldtop in Rio in

1992, vertegenwoordigt het Earth Charter een brede consensus. Het is waarschijnlijk de eerste keer dat de mondiale burgermaatschappij een document heeft voortgebracht met zo'n brede consensus over mondiale principes. Concepten als ecologische integriteit, voorzorgsprincipe, democratische besluitvorming, mensenrechten en geweldloosheid zijn verankerd in het internationaal recht, maar zijn niet altijd zo duidelijk gedefinieerd als in het Earth Charter. En wat belangrijker is: de interactie tussen al die concepten is in geen enkel ander document uitgewerkt, zelfs niet in Agenda 21.

De reputatie en geloofwaardigheid van het Earth Charter berusten grotendeels op de transnationale, interculturele en interreligieuze benadering. In wat veel mensen zien als een tijd van crisis in het mondiale bestuur is deze aanpak bijzonder belangrijk. Het Earth Charter vertegenwoordigt niet het mondiale publieke domein in zijn geheel, inclusief bijvoorbeeld bedrijfsbelangen, maar wel een zeer belangrijke sector ervan. Landen zullen bijvoorbeeld niet voorbij kunnen gaan aan de toonaangevende rol van het Charter in het licht van de goedkeuring van type-2-partnerschappen voor duurzame ontwikkeling in Agenda 21 en het Plan of Implementation van Johannesburg 2002. Landen zullen zeker partnerschappen met het publieke domein nodig hebben als ze de controle willen krijgen over de anarchistische mondiale bedrijfsbelangen.

Ondertussen blijft het Earth Charter zijn moreel-politieke leiderschap binnen het mondiale publieke domein cultiveren. De promotie van zijn principes in meer dan vijftig nationale campagnes van het Earth Charter en het almaar groeiende aantal instellingen dat het Charter onderschrijft, zijn een bewijs van zijn succes en kracht.

In termen van internationale rechtsprincipes vertegenwoordigt het Earth charter *prima facie* een rechtskundig conceptdocument. Onder rechtsdocenten en -geleerden geniet het veel erkenning en wordt het veel besproken (Kiss en Shelton, 2000, 70; Taylor, 1999; Taylor, 1998, 326). Hoewel de wettige status van een aantal principes van het Earth Charter ter discussie staat, wordt in verdragen, conventies en andere bindende documenten vaak naar de meeste ervan verwezen. Sleutelconcepten

zoals het voorzorgsprincipe of duurzame ontwikkeling worden (nog) niet erkend als standaard- of algemene principes van het internationale recht. Ze zijn echter wel een integraal onderdeel van het internationale recht geworden (Birnie en Boyle, 2002, 84, 115; Kiss en Shelton, 2000, 248, 264).

In de voorbije jaren is 'zachte wetgeving' een belangrijke bron van internationaal recht geworden (Kiss en Shelton, 2000, 46). Anders dan 'harde wetgeving' (verdragen, gebruiken, algemene principes) is zachte wetgeving niet bindend. Ze kan niet worden geratificeerd en heeft geen directe wettelijke gevolgen. Maar door zijn politieke kracht heeft Agenda 21, een ander zacht rechtsdocument, zich ontpopt als een sterk document van internationaal milieurecht. Sinds 1992 is Agenda 21 door allerlei sectoren van het publieke domein over de hele wereld erkend en ingevoerd. Lokale overheden, kleine en middelgrote bedrijven, onderwijsinstellingen en professionele organisaties hebben statuten of richtlijnen voor duurzame ontwikkeling opgesteld, daarbij Agenda 21 als hoofdbron citerend. Deze nieuwe soort van 'ratificatie van onderaf' heeft regeringen zwaar onder druk gezet om enige vorm van regelgeving op het gebied van duurzame ontwikkeling in te voeren. Van alle verdragen en internationale documenten waarin duurzame ontwikkeling wordt gestimuleerd, heeft er niet één zo veel invloed gehad op de praktijk als de zachte wet Agenda 21. Het Earth Charter kan van dat precedent profiteren. Het is weliswaar nog niet als een zacht rechtsdocument erkend, maar het draagt wel alle ingrediënten in zich om dat te worden.

Commissarissen van het Earth Charter en het International Secretariat hebben een jaar lang veel werk verzet om het Charter op de World Summit on Sustainable Development (WSSD) die in 1992 in Johannesburg werd gehouden erkend te krijgen. In zijn toespraak tijdens de openingszitting citeerde president Mbeki van Zuid-Afrika het Earth Charter als een belangrijke uiting van "menselijke solidariteit" en als onderdeel van "de solide basis waarop de Wereldtop van Johannesburg verder moet bouwen". In de slotdagen van de top bevatte de eerste concepttekst van de Verklaring over Duurzame Ontwikkeling de erkenning van "de relevantie van de uitdagingen die in het Earth Charter zijn gesteld" (dertiende alinea).

Op de laatste dag van de top werd de verwijzing naar het Earth Charter uit de Politieke Verklaring geschrapt (Rockefeller, 2002, 2). Maar de Politieke Verklaring bevatte in de zesde alinea bewoordingen die nagenoeg identiek waren aan de eerste alinea van de Preambule van het Earth Charter, waarin wordt verklaard dat "het een vereiste [is] dat wij, de volkeren van de aarde, onze verantwoordelijkheid jegens elkaar, jegens de grotere levensgemeenschap en jegens de toekomstige generaties openlijk uitspreken". Voorts bevat artikel 6 van het WSSD-Plan van Implementatie een indirecte verwijzing naar het Earth Charter: "We erkennen het belang van de ethiek voor duurzame ontwikkeling en daarom benadrukken we de noodzaak om de ethiek te betrekken bij de implementatie van Agenda 21."

De documenten van de WSSD weerspiegelen de groeiende internationale steun voor ethiek omtrent duurzaamheid, zoals die is verwoord in het Earth Charter. Sinds Johannesburg is de internationale erkenning toegenomen. In oktober 2003 nam de Algemene Conferentie van de United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO) een resolutie aan waarin het Earth Charter wordt erkend "als een belangrijk ethisch kader voor duurzame ontwikkeling". In november 2004 aanvaardde het World Conservation Congress van de International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN) in Bangkok een resolutie waarin het Earth Charter wordt erkend "als een ethische gids voor het beleid van IUCN" en het moedigt haar lidstaten aan "om vast te stellen welke rol het Earth Charter kan spelen als politieke gids binnen hun eigen verantwoordelijkheidsterreinen".

Een beslissende stap naar de erkenning als zachte wet zou een resolutie van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties zijn waarin het Earth Charter wordt erkend. Maar zelfs zonder een dergelijke erkenning kan er nauwelijks twijfel bestaan omtrent het potentieel van het Earth Charter. Verschillende wegen kunnen ertoe leiden dat het Earth Charter wordt erkend als een bindend internationaal rechtsdocument.

Een van die wegen is de aanhoudende promotie van het Earth Charter in landen en internationale organisaties. Hier is het doel om de aanvaarding (in haar diverse vormen) te vergroten tot het Earth Charter een zekere alomtegenwoordigheid heeft. Dit proces zou leiden tot de geleidelijke transformatie van zacht rechtsinstrument naar hard rechtsinstrument, zoals opkomende rechtsprincipes langzaam meer erkenning en status als bindend internationaal 'gewoonterecht' krijgen.

Een andere weg zou de omzetting tot een Earth Charter Concepttekst van de Verenigde Naties zijn, ofwel samen met de IUCN Draft Covenant on Environment and Development, ofwel als zelfstandig document, waardoor het uiteindelijk onderwerp van onderhandeling tussen de staten kan worden. Nog een andere manier is om ons te concentreren op de inhoud van het Earth Charter en de dialoog aan te gaan met regeringen over wenselijke principes en hun toepassing in wetgeving en beleid. Hier zou het Earth Charter een 'blauwdrukfunctie' kunnen hebben, zoals Agenda 21.

Maar de veelbelovendste weg van allemaal is het vasthouden aan de geldigheid van het Earth Charter als nieuw instrument van mondiaal recht. Nooit eerder hebben zo veel mensen in zo veel verschillende landen, als vertegenwoordigers van zo veel culturen en religies een consensus bereikt over een centraal thema als de mensheid. Tot op zekere hoogte kan het Earth Charter worden gevierd als het eerste en belangrijkste basisdocument van het mondiale publieke domein. Zo'n prestatie, in termen van zowel kwantiteit als kwaliteit, stelt de wereldstaten in de schaduw. Nu die staten al zo lang hun belofte van duurzame ontwikkeling niet nakomen, beginnen ze in snel tempo hun positie als politiek en intellectueel leider te verliezen.

Sinds de Vrede van Westfalen (1648) hebben we een inter-nationaal recht gezien, d.w.z. recht tussen volksstaten, maar geen transnationaal of mondiaal recht. Dit laatste is niet nieuw: het publieke domein verkondigde al universele mensenrechten in de Franse en de Amerikaanse revolutie. De internationale juridische erkenning kreeg het met de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948). De landen hebben met tegenzin het idee geaccepteerd dat mensenrechten universele rechten zijn die vóór die van de staat komen. Zo ook is het Handvest van de VN (1945) een document van transnationalisme, in elk geval in het onderliggende principe van collectieve verantwoordelijkheid voor vrede en veiligheid. Het feit dat de landen over het algemeen hebben geworsteld met het cultiveren van mensenrechten, vrede en veiligheid doet niets af aan mondiale verdragen als de Universele Verklaring of het VN-Handvest. Integendeel, het in gebreke blijven van de landen benadrukt juist de noodzaak van dergelijke instrumenten.

Het Earth Charter voldoet als basisdocument voor mondiale wetgeving, aangezien geen enkel ander internationaal document het falen van de landen en volkeren zo helder en krachtig heeft beschreven. Het is het falen om een driedelige noodzaak te erkennen: "dat wij, de volkeren van de aarde, onze verantwoordelijkheid jegens elkaar, jegens de grotere levensgemeenschap en jegens de toekomstige generaties openlijk uitspreken" (Preambule).

In het recht worden dergelijke vereisten en verantwoordelijkheden doorgaans gedekt door begrippen van distributief recht. Maar welk recht is beoogd als we denken aan verantwoordelijkheden jegens elkaar, jegens de grotere levensgemeenschap en jegens de toekomstige generaties?

Het Brundtland-rapport (WCSD, 1987) ontleende twee vormen van recht aan het idee van duurzame ontwikkeling, te weten intragenerationeel recht (tussen mensen die nu leven) en intergenerationeel recht (tussen mensen die nu leven en mensen die in de toekomst leven). Verantwoordelijkheid voor de grotere levensgemeenschap komt in dit idee niet terug – een omissie die gebruikelijk is in door landen overeengekomen documenten over duurzame ontwikkeling (bijv. de Verklaring Rio 1992 en Johannesburg 2002).

Zorg en respect voor de levensgemeenschap staan daarentegen centraal in het Earth Charter. Ze staan centraal omdat het menselijk leven in een evolutieproces niet los kan worden gezien van andere levensvormen. Vanuit het perspectief van ecologische integriteit en duurzaamheid is de zorg voor elkaar en voor toekomstige generaties zinloos als we de levensgemeenschap waartoe we behoren negeren. Als dit een morele verplichting is, zou het ook een juridische verplichting moeten zijn.

Dus discussiëren advocaten over de vraag of de niet-menselijke wereld deel kan uitmaken van de *justitia communis* of daarvan moet worden uitgesloten. De eerste insteek weerspiegelt een nieuw concept, de tweede volgt het traditionele antropocentrische concept van rechtvaardigheid.

John Rawls, die meer dan wie ook hedendaagse rechtstheorieën heeft vormgegeven, is er heel duidelijk over: "(de) status van de natuurlijke wereld en onze relatie daarmee is geen constitutioneel vereiste of een basale kwestie van rechtvaardigheid" (Rawls, 1993, 246). Rawls erkent "plichten" jegens de niet-menselijke wereld, maar die beschrijft hij als louter "plichten van mededogen en menselijkheid" in plaats van plichten van rechtvaardigheid. Voor hem vallen alle "weldoordachte overtuigingen" om de niet-menselijke wereld moreel in te sluiten "buiten de reikwijdte van de theorie van het recht" (Rawls, 1999, 448). Pogingen om Rawls' politieke liberalisme samen te brengen met ecologische rechtvaardigheid (Wissenburg, 1998; Barry, 2001; Bell, 2002) onderschatten de hardnekkigheid van paradigma's. Hoe zou Rawls, of welke rechtstheoreticus ook, zijn antropocentrische liberalisme kunnen inruilen voor een niet-antropocentrisch ecologie? Het Earth Charter stelt het antropocentrische idee van rechtvaardigheid ter discussie. Omdat de mens de ecologische integriteit van de aarde op het spel heeft gezet, kan geen enkel niveau van sociale organisatie – economie, politiek, recht – worden uitgesloten van de morele vereiste van zorg en respect voor de gemeenschap van het leven. De test bestaat uit de huidige stand van zaken. Als het Earth Charter gelijk heeft, hebben we dringend een nieuw denkkader nodig. Rechtvaardigheid moet ook de levensgemeenschap omvatten (Bosselmann, 1999; 2005). Zo beschouwd kunnen volkeren van alle culturen en landen de droom van mondiale wetgeving een solide basis geven. ●

Bronnen

- Barry, J. (2001). 'Greening liberal democracy: Practice, theory and economy'. In: J. Barry & M. Wissenburg (red.). *Sustaining Liberal Democracy: Ecological Challenges and Opportunities*. Palgrave MacMillan, Houndsmills.
- Bell, D. (2002). 'How can political liberals be environmentalists?' In: *Political Studies*, 50/4, 703.
- Birnie, P. & Boyle, A. (2002). *International Law and the Environment* (2e dr.). New York, Oxford University Press.
- Bosselmann, K. (te verschijnen in 2005) 'Ecological Justice and Law.' In: B. Richardson & S. Wood (red.). *Environmental Law for Sustainability: A Critical Reader*. Oxford, Hart Publishing.
- Bosselmann, K. (2004). 'In search of global law: The significance of the Earth Charter'. (8) In: *Worldviews: Environment, Culture, Religion* 1, 62.
- Bosselmann, K. (2002). 'Rio+10: Any closer to sustainable development?' In: *New Zealand Journal of Environmental Law* 6, 297.
- Bosselmann, K. (1999). 'Justice and the environment: Building blocks for a theory on ecological justice.' In: K. Bosselmann & B. Richardson (red.). *Environmental Justice and Market Mechanisms*. Londen, Kluwer.
- Kiss, A. & Shelton, D. (2000). *International Environmental Law*. (2e dr.). Ardsley, New York, Transnational Publ.
- Rawls, J. (1999). *A Theory of Justice* (herziene dr.). New York, Oxford University Press.
- Rawls, J. (1993). *Political Liberalism*. New York, Oxford University Press.
- Rockefeller, S. (2002). *The Earth Charter and Johannesburg*.
- Taylor, P. (1999). 'The Earth Charter.' In: *New Zealand Journal of Environmental Law* 3, 193.
- Taylor, P. (1998). *An Ecological Approach to International Law*. Londen, Routledge.
- WCSD, World Commission on Environment and Environment and Development. (red.). (1987). *Our Common Future*. Oxford, Oxford University Press.
- Wissenburg, M. (1998). *Green Liberalism: The Free and Green Society*. Londen, UCL Press.