

# 'Duurzame ontwikkeling als concept heeft alleen zin als je erkent dat wat we nu doen niet duurzaam is.'

*Interview met Hans Bruyninckx over Rio+20*

*Velen herinneren zich waarschijnlijk nog de grote conferentie van Rio van 1992. Een mondiale hoogmis van de duurzame ontwikkeling, een begrip dat sindsdien zijn weg heeft gevonden in maatschappij en beleid. In juni 2012 verzamelt de wereld opnieuw in Rio, voor de conferentie Rio+20. Waar staan we nu, na twintig jaar duurzame ontwikkeling? Wat valt er te verwachten van Rio+20? We vroegen het aan Hans Bruyninckx (directeur HIVA, professor internationaal milieubeleid KU Leuven en voorzitter Bond Beter Leefmilieu).*

**Wat was het belang van de organisatie in 1992 van een wereldconferentie over duurzame ontwikkeling? Was het uitzonderlijk, in die tijd, om dat te doen?**

Het was uitzonderlijk. Rio was in zekere zin Stockholm+20 (naar de conferentie over het 'Human Environment' in 1972). In Stockholm werd er voor het eerst – en dat in volle Koude Oorlog, en met de landen van het Zuiden nog in onafhankelijkheidsstrijd – gesproken over milieubeleid. Toen ging het over de 'human environment', de mens stond nog centraal. In de twintig jaar daarna is er een hele evolutie, onder meer met grote milieuakkoorden die worden afgesloten op diverse vlakken, bv. over atmosferische vervuiling of zeepollutie. De Europese Unie komt tot ontbolstering op het vlak van milieubeleid. De VS wilde toen nog echt de leiding nemen in het internationaal milieubeleid. Tot half de jaren tachtig was dat zo, met onder meer de Clean Air Act en Clean Water Act. Pas daarna zijn ze een 'blocking state' geworden. In die periode hebben de landen van het Zuiden ook het debat gevoerd over de 'nieuwe internationale economische orde'. In al die verdragen, of het nu over handel was of milieu of iets anders, werd altijd gesproken over de 0,7% en ontwikkeling. Halverwege de jaren tachtig – op het moment dat de Brundtlandcommissie aan de slag ging – had men een pak milieubeleid, maar was er een ontluisterend gebrek aan koppeling met ontwikkeling, vooral dan gericht op het Zuiden. De rol van Rio 92 was belangrijk omdat daar die koppeling conceptueel wel werd gemaakt. Was dat nieuw? Nee, eigenlijk niet. In de jaren zeventig werden al koppelingen gemaakt – zoals in het Tinbergen rapport of het Brandt rapport – tussen ontwikkeling, groei, leefmilieu. Die dingen waren niet zo nieuw, maar er was nu een concept, namelijk duurzame ontwikkeling. Het concept komt trouwens van de International Union for Conservation of Nature (IUCN), zij hebben het voor het eerst gebruikt. En dat is dan verder uitgewerkt door Brundtland. Als je Rio 92 beschouwt als Stockholm+20 dan zie je ook het verschil. In Stockholm waren twee staatshoofden aanwezig, Olof Palme en Indira Gandhi. In Rio waren er 120, met als grote uitzondering Bush, die er niet was. Ondertussen had ook de civil society zich georganiseerd. Ze waren met enkele honderden in Stockholm, en met 30.000 in Rio. Zo zie je de evolutie. Agenda 21 heb ik nooit gezien als een implementatieplan

maar wel als een agenda voor 'agenda setting'. De grote verdienste, vooral voor de industrielanden, is de doorbraak van wat we achteraf 'environmental policy integration' zijn gaan noemen: milieu begon in de andere domeinen aan bod te komen. De expliciete koppeling tussen Noord en Zuid heeft ook geleid tot een aantal post-Rio 'milieuregimes'. Zo is er de United Nations Convention to Combat Desertification, die voor mij echt een ontwikkelingsconventie is. Zonder Rio zou die zo niet geworden zijn. En daarnaast zijn er ook de Convention on Biological Diversity – waar ontwikkeling duidelijk in de principes zit – en de *United Nations Framework Convention on Climate Change*. Die drie verdragen zouden er niet geweest zijn zonder Rio. In het klimaatverdrag heeft men volgens mij overigens de fatale vergissing gemaakt om de 'fire-wall' tussen Noord en Zuid te institutionaliseren. Op heel wat vlakken zie je sinds Rio ook een institutionalisering van duurzame ontwikkeling. In België gaat dat dan over de grondwet artikel 7 bis, de wet van 1997, de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling, het Planbureau, en alles wat daarmee samenhangt. Ook in Vlaanderen zijn ondertussen een aantal zeer belangrijke stappen vooruit gezet. En dat zie je in zo goed als alle staten van de wereld. Ook in het bedrijfsleven wordt het opgepikt, zoals in de Global Compact van de VN. Ondanks het gebrek aan tastbare resultaten, vooral op vlak van milieu, kun je niet zeggen dat het concept geen impact heeft gehad. Rio 92 was dus heel belangrijk. Is Rio+20 dat ook? Dat hangt van de inhoud af, en ik ben niet zo gerust op dat vlak.

**Duurzame ontwikkeling heeft nu twintig jaar gewerkt als beleidsconcept. Was dat een succes?**

Op een aantal plaatsen is het sterk geïnstitutionaliseerd. Op sommige plaatsen relatief laat, zoals in Vlaanderen. Ik denk dat de VSDO 2 (tweede Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling) als je die internationaal vergelijkt een uitstekend document is. Maar het heeft wel bijna twintig jaar geduurd eer Vlaanderen met een dergelijk document kon komen. Landen als Canada hebben heel snel heel sterk gereageerd. Daar is de hoogste graad van formele institutionalisering bereikt, al loopt het nu wat terug. De resultaten zijn vooral institutioneel, en hebben in de OESO-landen bijgedragen tot horizontalisering. De impact in de ontwikkelingslanden is gering. Multilateraal heeft het institutioneel wel doorgewerkt, maar of de CSD (Commission on Sustainable Development van de VN) zo'n belangrijke plek is, is zeer te betwijfelen.

**Duurzame ontwikkeling in dat VN-kader, via de CSD, lijkt soms niet meer dan het eindeloos onderhandelen over komma's in teksten.**

Daar gaan nochtans ook uitstekende mensen naartoe, onder meer uit Vlaanderen en België. Ze zijn uitstekend voorbereid, en hebben de zaak onder de knie. Maar het is niet het type forum waar de bakens verzet worden. Het is wel een plek waar het discours voortschrijdt, maar het is geen plek waar de implementatie wordt doorgezet.

**Is het niet jammer dat duurzame ontwikkeling zo bijna enkel nog een proces in de instituties is?**

Ik geloof op dit moment niet dat in die grote multilaterale bijeenkomsten de dynamiek voor duurzame ontwikkeling zit. Ik zie veel meer dynamiek op allerlei andere vlakken: lokaal gebeuren zeer boeiende dingen – denk aan *transition towns* of steden

die klimaatneutrale ambities hebben- en ook in Vlaanderen bijvoorbeeld heeft met best hoge ambities geformuleerd voor de volgende jaren.

**Kun je zeggen dat duurzame ontwikkeling een handig ‘containerbegrip’ is geworden? Je kunt er alles inpassen, je kunt het voor alles gebruiken. Iedereen kan voor duurzame ontwikkeling zijn, zo lijkt het wel. Maar wat is ontwikkeling? Wat zijn behoeften?**

Voor mij is duurzame ontwikkeling een ‘essentieel gecontesteerd’ begrip. Het is een begrip dat fundamenteel over een aantal samenlevingsaspecten gaat. En daarom is het ook onmogelijk daar één scherp omlinjende definitie van te maken. Ik vergelijk dat vaak met concepten die in de vorige eeuw onze samenleving grondig veranderd hebben, en waarvoor ook geen strikte definitie te geven is. Concepten als vrijheid, gelijkheid, sociale rechtvaardigheid. Daar hebben vakbonden en werkgevers een andere mening over, hoewel ze allebei voor sociale rechtvaardigheid zijn. In de VS is er een heel andere invulling van vrijheid dan in Europa. Er zijn verschillen tussen het noorden en het zuiden in Europa als het gaat over gelijkheid tussen mannen en vrouwen. Dat het begrip duurzame ontwikkeling leeg zou zijn, is een beetje een onzinnige discussie. Het is een begrip dat inhoud krijgt door de sociale praktijken die erdoor ontstaan. In Scandinavië is de invulling vooral milieugericht. Op andere plekken is ze vooral sociaal gericht. Soms heeft dat te maken met politieke werkverdeling. Denk maar aan de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling, waar het werk minder is gericht op milieu. Maar dat heeft uitsluitend met bevoegdheidsverdeling te maken.

**Maar je kunt toch zeggen dat het begrip oorspronkelijk vooral een politiek concept was. In die oorspronkelijke definitie – waarvan men meestal enkel het eerste stuk gebruikt – was ook een verwijzing naar grenzen en naar armoede. Maar als elke regering nu voor het eigen gangbare beleid het begrip duurzame ontwikkeling kan gebruiken, is het dan geen excuusconcept geworden?**

Zelf houd ik erg van de definitie die men in Zuid-Afrika gebruikt: volhoudbare ontwikkeling. In die term zit veel. Het is alleszins duidelijk dat we op dit moment op het vlak van milieueffecten niet erg volhoudbaar bezig zijn. Ook niet voor het energie- en het mobiliteitsysteem. Ook niet wat betreft de ongelijke verdeling. Het grote probleem is dat duurzame ontwikkeling als term meestal gebruikt wordt in contexten waar men niet bereid is te spreken over de belangrijkste ‘drivers’ van niet-duurzaamheid. En dat mis ik in heel veel debatten. In die zin ben ik wel tevreden met de precisering naar het transitiedenken. In het transitiedenken vertrekt men wel vanuit de basissystemen van de samenleving; en deze zijn in essentie vaak niet-duurzaam. Men gaat er daarbij vanuit dat je op systeemniveau dingen moet veranderen. Dat is een belangrijke stap die uit het duurzaamheidsdenken is ontstaan. Duurzame ontwikkeling als concept heeft alleen zin als je erkent dat wat we nu doen niet duurzaam is. Maar je moet je dan wel afvragen waarom die dingen niet duurzaam zijn. Een leuke grafiek is bv. te kijken naar de evolutie van het aantal milieuverdragen sinds 1970. Die gaat in sterk stijgende lijn. In dezelfde periode gaat de toestand van de planeet in sterk dalende lijn. Hoe komt dat? Er zijn vier mogelijkheden. Ofwel moeten we gewoon langer wachten tot de toestand beter wordt. Ofwel zijn de verdragen slecht ontworpen en moeten we ze institutioneel verbeteren. Dat is zo min of meer de regimetheoriestroming, van mensen als Oran Young. De meeste mensen in het beleid zitten in die stroming. Ofwel is er een implementatieprobleem. De verdragen zijn goed ontworpen volgens die visie,

we moeten ze gewoon beter implementeren. Die redenering werd ook lang gevolgd voor bijvoorbeeld het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, waarin duurzaamheid een centraal concept is. Ofwel, ten slotte, gaat al dat beleid niet over de essentie. En dat is meer en meer mijn overtuiging. Duurzame ontwikkeling was een poging om conceptueel naar die essentie te gaan. Maar het is later vaak anders ingevuld. De visie werd dan: we moeten het systeem fundamenteel niet veranderen, want we kunnen een win-win-win realiseren. Daarmee ben ik het niet eens. Ik geloof niet dat win-win-win steeds mogelijk is. Als we, om het kort door de bocht te stellen, de planeet alleen gaan redden als er voldoende mensen winst mee kunnen maken, dan gaan we het niet doen.

**Win-win-win suggereert dat we alles kunnen hebben: economische groei, en tegelijk het milieu redden.**

Ik ben op zich niet tegen groei. Er is voor velen op deze planeet nog veel groei nodig. Er zijn 4 miljard mensen van wie de basisbehoeften niet vervuld zijn. Groei betekent voor hen ook groei in basisgezondheidszorg, basisinfrastructuur, onderwijs, dat soort dingen. De vraag is waar je groeit en voor welke dingen. Bepaalde vormen van consumeren en produceren worden in het dominante concept van wat wij economische productiviteit noemen beschouwd als een vorm van groei. Maar ik noem ze sociaal degraderend, milieudegraderend, en ook feitelijk voorbijgestreefd als je denkt aan een toekomst met een lagekoolstofsamenleving en aan een concept van mondiale rechtvaardigheid. Persoonlijk kan ik er trouwens steeds minder tegen. Ik krijg er een bijna fysieke aversie tegen. Als je gaat winkelen, raak je tegenwoordig in een grootwarenhuis nog nauwelijks voorbij een kassa zonder dat men je een stuk 'afval' meegeeft: smurven of ander speelgoed waar kinderen nooit naar kijken of iets aan zult hebben. Al die dingen zitten positief in onze economische cijfers; het zijn immers producten en diensten. Maar groei is wel noodzakelijk voor meer dan de helft van de mensen op deze planeet die geen toegang hebben tot de meest fundamentele dingen. Wij in het Noorden hebben dan weer een pak te veel. Ik ben dus een grote voorstander van rechtvaardige groei. Van de hardcore antigroeiadepten in de milieubeweging vraag ik me soms af waar op de wereld zij nog niet geweest zijn. Ik daag hen graag uit om op een aantal plekken in het Zuiden op de marktplaats te gaan staan met een megafoon, en te zeggen: ik als linkse intellectueel uit het Noorden heb beslist dat er genoeg groei is geweest. Dat overleef je niet. Als je het zo doet, is het een arrogante noordelijke houding. Het is gemakkelijk om vanuit onze behoeften zo te redeneren.

**Veel groeicritici hebben helemaal niet zo'n probleem met groei in het Zuiden, ze kijken meer naar het Noorden. Nergens ter wereld is er sprake van absolute ontkoppeling. Alle officiële rapporten bevestigen dat. In ons gangbaar idee van 'ontwikkeling' is dat als een weg waar we allemaal op moeten, waar de landen van het Noorden al op zitten, en die van het Zuiden nog niet, zonder dat model in vraag te stellen. De groeikritiek gaat vooral naar het Noorden. Als wij hier onze voetafdruk niet drastisch verlagen, is er geen milieuruimte meer voor het Zuiden om tot een waardig niveau te komen.**

Daar ben ik het mee eens. Maar dan moet men de groeikritiek wel in die bewoordingen stellen, en dat gebeurt te weinig. Het groeimodel dat op veel plaatsen in het Zuiden gevolgd wordt, is een slechte kopie van wat wij al gedaan hebben. Het moet dus vooral gaan over volhoudbare, rechtvaardige en menswaardige omstandigheden creëren binnen de ecologische grenzen, en die grenzen zijn er. Wat men nu doet in

China en India, en ook in Afrika, dat gaat compleet de verkeerde richting uit. Hebben zij het recht om nu te ontwikkelen zoals wij hebben gedaan? Nee, voor mij niet. Wij hebben dat recht niet, en zij ook niet. We weten ondertussen voldoende, wetenschappelijk en politiek, dat dat niet gaat. Wij hebben het recht niet meer, en zij ook niet. Ze hebben wel het absolute recht om een menswaardig bestaan na te streven.

**De kritiek op de groei is misschien niet zozeer dat men zegt dat de groei moet stoppen, het is een vaststelling dat de groei zichzelf stopt, en dat daar op een goede manier mee moet omgegaan worden. De tijd van de goedkope olie en de goedkope grondstoffen is definitief voorbij. Ofwel pakken we het georganiseerd aan, ofwel gaan de mensen die nu al het meeste hebben nog meer naar zich toe halen.**

Voor mij zijn het als wetenschapper ook empirische vraagstukken. De aantoonbare tendensen zijn zeer divers. Een groot aantal mensen is uit de absolute armoede geraakt. De landen die het meest geglobaliseerd zijn, zijn daarin het best geslaagd. Maar de vraag is welke andere indicatoren er nog zijn. De ongelijkheid binnen en tussen landen is wel toegenomen. Ook binnen onze landen trouwens. De concentratie van rijkdom is de voorbije dertig jaar veel groter geworden. Je zou ook kunnen spreken van het bestaan van een globale consumentenklasse die in wezen niet anders is in Brazilië als in Londen. Ook daarom heb ik het steeds moeilijker met die klassieke dichotomie van 'Noord' en 'Zuid'. Spreken in die termen bemoeilijkt het debat en verduistert het intellectueel. Er is ook een naïeve normatieve ondertoon in van: wij zijn het slechte Noorden. Als je bv. kijkt naar de groep van G77, de groep van de zogenaamde 'ontwikkelingslanden' binnen VN-onderhandelingen, en ziet wie daar allemaal in zit, dat is toch onwaarschijnlijk. De OPEC-landen zitten daar in dezelfde boot als de armste landen van de wereld. En samen leggen die hetzelfde eisenpakket op de tafel.

**Zijn er tegengeluiden tegen het gangbaar verhaal? En komen die aan bod in Rio+20?**

Er zijn wel degelijk tegenverhalen. Er zijn kasten vol met andere visies. Ze zijn er, en ze hebben ook een stem, onder meer bij de NGO's. Bij de officiële delegaties is er, zoals gezegd, wel een probleem. Bv. het feit dat Soedan in Kopenhagen het Zuiden vertegenwoordigde, is voor mij een echte aberratie. Een land waarvan de president gezocht wordt door het Internationaal Strafhof, is dan de stem van de G77, dat kan toch niet. Er zijn ook landen in het Zuiden waar het wel goed gaat, kies dan een andere stem, en dan krijg je een sterker verhaal. Er zullen ook enkele orthodoxe antiglobalistische stemmen uit het Zuiden weerklinken, mensen zoals Morales en Chavez. Ik hoop vooral dat tijdens Rio+20 een aantal van de terechte bekommernissen en eisen op een goede manier naar voor zal gebracht worden. Er is immers ook een soort Rio+20 die jaarlijks in Davos plaatsvindt. Ook daar wordt gepraat over normen en concepten die het globale systeem van produceren en consumeren onderbouwen. Je kunt je afvragen waar de meest objectieve macht verzameld zit. Waarschijnlijk zit er meer symbolische macht in Rio+20. Het gekke is natuurlijk dat dezelfde politieke leiders op die twee plekken aanwezig zijn, en op beide plekken uitspraken doen die met elkaar in tegenstrijd zijn.

**Het eerste grote thema van Rio+20 is 'groene economie in het kader van duurzame ontwikkeling en uitbanning van de armoede'. Hoe zie je dat? Het thema blijft gecontesteerd. Bij de landen in het Zuiden is er veel argwaan, men ervaart dit thema als een soort 'paard van Troje'. Men is bang dat groene economie als agenda duurzame ontwikkeling gaat vervangen.**

Als groene economie, in het kader van duurzame ontwikkeling, naar de essentie gaat van economische onduurzaamheid, dan is het een stap vooruit. Als het de illusie moet opwekken dat de dominante economische praktijken eigenlijk gewoon verder te zetten zijn, alleen met wat meer aandacht voor milieu, dan is het inderdaad window dressing. Als de kritische stemmen uit het Zuiden komen van mensen, plekken en groeperingen die legitimiteit hebben, en zowel normatief als ethisch in orde zijn, dan is die kritiek zeker terecht. Maar als iemand als Kabila dat verhaal gaat verkondigen, dan hoeft het voor mij niet.

**Er zijn de voorbije jaren enkele belangrijke rapporten verschenen over de groene economie. Zo was het er Green Economy Report van UNEP. Zijn dat belangrijke instrumenten om antwoord te bieden aan de niet-volhoudbare ontwikkeling?**

In dat specifieke rapport zit een aantal van de fundamentele vragen. Maar als het gaat over de koppeling naar implementeerbare voorstellen, dan zie je dat het moeilijk is om die vragen te vertalen naar beleid dat de dingen fundamenteel anders aanpakt. En dat is ook wel logisch. Het beleid is immers deel van de institutionele consensus die er is. Er is heel weinig beleid dat daar serieus van afwijkt. Dat is de essentie van hoe beleid gemaakt wordt: incrementeel, binnen de lijntjes, proberen de grenzen een beetje te verzetten, in de hoop dat men snel genoeg en fundamenteel genoeg dingen kan veranderen. Maar ik weet niet of wat UNEP wil de goede strategie is. Ik ben er niet meer van overtuigd dat we de tijd hebben, of de ecologische en de sociale ruimte. Als ik het persoonlijk bekijk, dan denk ik aan mijn dochter van vijf. Als zij mijn leeftijd zal hebben, dan zijn we dicht bij 2050. Als ik de scenariorapporten voor 2050 lees, dan maak ik me wel zorgen over de wereld waarin zij zal wonen.

**Het tweede thema is het 'institutioneel kader voor duurzame ontwikkeling'. Zijn er maatregelen die jij zou willen doorduwen? Dingen die echt belangrijk zijn voor een beter mondiaal kader voor duurzame ontwikkeling?**

Ik denk eerlijk gezegd niet dat er op dat vlak veel vooruitgang te verwachten is. Ik vind echter niet dat je die internationale hoogmissen moet afschaffen. Ook niet voor klimaat. Er is geen alternatief. We moeten verder onderhandelen. Maar ik verwacht rond dit thema geen grote dynamiek. En ik denk ook niet dat dat de komende tien of vijftien jaar gaat veranderen. En daar zijn verschillende redenen voor. Als je kijkt naar de VS, dan is er volgens mij zelfs geen minimale kans dat zij hun positie gaan veranderen ten opzichte van de multilaterale processen. China zie ik ook niet onmiddellijk veranderen. Afrika is helemaal niet klaar voor dat soort grote internationale processen.

**Wanneer zal volgens jou Rio+20 toch een succes zijn?**

Rio+20 zal het meest geslaagd zijn als daar de politieke moed is om de analyse scherp te stellen. Het besef dat we fundamenteel verkeerd bezig zijn. Als we twintig jaar terug kijken, dan zien we dat een niet-duurzaam model van consumeren en produceren zich

op twintig jaar tijd onwaarschijnlijk heeft verspreid over de planeet en bijdraagt aan verdere niet-duurzaamheid. We moeten dat erkennen, toegeven, en zoeken naar iets anders. Hebben we daar de intellectuele basis voor? Ja, ten dele wel. Laten we dan op basis daarvan proberen in andere processen te stappen. Of de VN daar het juiste kader voor is, dat denk ik niet. Maar zoiets zou voor mij de beste uitkomst zijn.

*Interview door Jan Mertens*