

Februari 2012

Rechten voor duurzaamheid?

**Een op rechten gebaseerde analyse van het onderhandelingsdocument voor
Rio+20**

Tobias Schmitz en Nathalie van Haren



Inleiding

"The Future We Want" is de titel van het onderhandelingsdocument voor de VN-Conferentie over Duurzame Ontwikkeling (UNCSD) die Rio+20 is gedoopt. Rio+20 vindt plaats in juni 2012 in Rio de Janeiro. Tijdens deze conferentie worden de afspraken besproken die gemaakt zijn sinds de VN Conferentie over Milieu en Ontwikkeling (UNCED) of wel de "Earth Summit" in 1992, en worden nieuwe afspraken gemaakt voor een duurzame toekomst.

Hoe is het allemaal begonnen?

In 1992 werden tijdens de UNCED afspraken gemaakt om de weg vrij te maken voor een wereldwijde transitie naar duurzaamheid. De conferentie heeft internationale betrokkenheid en het debat over ontwikkeling en duurzaamheid op gang gebracht. Concreet heeft de UNCED geresulteerd in een gezamenlijke internationale politieke verklaring (De Verklaring van Rio), drie belangrijke milieuverdragen (Biodiversiteitsverdrag, Klimaatverdrag en Conventie tegen de Verwoestijning), een gezamenlijke verklaring over de beginselen voor duurzaam bosbeheer en een plan van aanpak (Agenda 21).

Terugkijkend op de afgelopen 20 jaar diende dit pakket van afspraken als basis voor verdere internationale onderhandelingen en voor nationale debatten over duurzame ontwikkeling. Helaas ontbreekt het aan daadwerkelijke implementatie van de Rio-principes in nationale wetgeving, beleid en *accountability mechanisms*. De ambities ten aanzien het bestrijden van zowel armoede als de aantasting van het milieu zijn wellicht te hoog geweest. Het volume van de wereldhandel (en de daaruit voortvloeiende impact op het milieu) is bijna verdrievoudigd sinds de "Earth Summit", maar slechts een kleine meerderheid heeft geprofiteerd van deze groei: de rijkste 20% van de wereld neemt meer dan 75% van de wereldwijde consumptie voor zijn rekening ten opzichte van de armste 20% die voor 1,5% van deze consumptie staat. Het verlies van de biodiversiteit is ondanks het Biodiversiteitsverdrag versneld: 10-30% van de fauna in de wereld en 40% van de flora wordt met uitsterven bedreigd. Ook al hebben we het Klimaatverdrag, de uitstoot van broeikasgassen is nu ongeveer 40% hoger dan in 1992. En de Conventie tegen de Verwoestijning heeft de degradatie van land niet kunnen verminderen in 60-70% van de droge gebieden, de thuisbasis van de meerderheid van de armen in de wereld¹.

"De toekomst die wij willen": Het verschuiven van de doelpalen?

In de aanloop naar Rio+20, waar regeringsleiders een gezamenlijke verklaring zullen vaststellen, delen verschillende nationale en internationale actoren hun inzichten op de onderhandelingsstekst met elkaar. Op het eerste gezicht heeft de nul-versie van de Rio+20 verklaring "The Future We Want" veel goede elementen. De tekst begint met een nadruk op de hernieuwde inzet voor de principes van eerdere overeenkomsten, zoals de Verklaring van Rio, Agenda 21 en de Verklaring van Johannesburg.

Daarnaast zijn er hoopvolle paragrafen zoals de instelling van een Ombudsman of de Hoge Commissaris voor Toekomstige Generaties om duurzame ontwikkeling te bevorderen (zie paragraaf 57). Er wordt gesproken van wereldwijde Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen die een integrale en evenwichtige balans van de drie dimensies van duurzame ontwikkeling voorstaan. Deze zijn in overeenstemming met de beginselen van Agenda 21, universeel en van toepassing op alle landen, maar houden rekening met een gedifferentieerde aanpak door de landen; (paragraaf 105a). Ten derde is er een verzoek aan de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties om een proces te ontwikkelen om naast het Bruto Binnenlands Product andere nationale indicatoren vast te stellen die op een gebalanceerde manier, dus door economische, sociale en ecologische dimensies te integreren, de staat van een land weergeven (paragraaf 111). Ten vierde, het document spreekt over de uitfasering van subsidies die de markt verstoren, die het

¹ Zie UNEP: Global Environmental Outlook IV. Nairobi: UNEP

milieu schaden toebrengen en die de transitie naar duurzaamheid belemmeren, inclusief de subsidies voor fossiele brandstoffen, landbouw en visserij, maar met bescherming van kwetsbare groepen (paragraaf 126). Ook wordt er voorzien in een mondiaal beleidskader, zodat alle beursgenoteerde en grote private bedrijven informatie over duurzaamheid integreren in hun rapportagecyclus (paragraaf 24). Tot slot zet het onderhandelingsdocument aan tot het belang van participatie van het maatschappelijk middenveld in het vormgeven en uitvoeren van beleid met betrekking tot duurzame ontwikkeling.

Echter, in het licht van de belangrijke stappen die in het verleden genomen zijn ten aanzien van duurzaamheid, kan van dit onderhandelingsdocument verwacht worden dat eerdere principes verder verankerd en vormgegeven zouden zijn. De tekst had een oproep kunnen zijn om bestaande internationale verplichtingen te herinneren, om voortgang te evalueren en om uit te werken welke onderwerpen verdere actie nodig hebben.

Jammer genoeg doet de tekst dat niet. Natuurlijk is het nu nog niet meer dan een ontwerpdocument voor onderhandelingen, deze zogenoemde nul-versie, en is de tekst daarom zo onomstreden en smakelijk mogelijk opgezet. Het zou in dit kader naïef zijn om duidelijke taal en harde toezeggingen in een openingszet te verwachten, maar zelfs wanneer dit document gelezen wordt met zeer beperkte verwachtingen, is het geen 'nul-versie', maar een 'versie onder nul'. Het Bureau van de UNCSO heeft weinig moeite gedaan om het document te verankeren met de Verklaring van Rio, de drie Rio-verdragen en Agenda 21. Pas in paragraaf 91 en 92 wordt in het document het Biodiversiteitsverdrag en het Verdrag tegen verwoesting terloops genoemd. Verbazingwekkend krijgen het Klimaatverdrag en het Kyoto-protocol zelfs geen enkele vermelding. Terwijl Sectie II van de tekst gewijd is aan de 'vernieuwing van politieke betrokkenheid', en inderdaad tot engagement voor de Verklaring van Rio en Agenda 21 oproept, wordt iedere verwijzing naar de drie Rio-verdragen vermeden. In plaats daarvan volgt het document de recente trends in het internationale milieu-discours op de voet, zoals ook naar voren kwam tijdens de Water, Energie en Voedselzekerheid Nexus-Conferentie in Bonn van november 2011: er wordt niet meer gesproken over uitvoering van multilaterale milieu-overeenkomsten doordat de aandacht simpelweg verschoven is naar Groene Economie, kennis, technologieoverdracht, institutionele ontwikkeling en de rol van de private sector. Om in juni in Rio de Janeiro daadwerkelijk een stap vooruit te zetten, om recht te doen aan eerder gemaakte afspraken, en om tot duurzaamheid te komen, moeten een aantal *faux pas* uit het onderhandelingsdocument worden heroverwogen, zoals uiteengezet in de onderstaande argumenten.

Keer terug naar afgesproken beleidsuitgangspunten

In de eerste plaats, terwijl de onderhandelingsstekst mondjesmaat aandacht schenkt aan de 27 principes die voortvloeien uit de Verklaring van Rio van 1992, is de opzet van het document niet systematisch, noch geeft het uitdrukking aan de betekenis van deze principes. De principes uit de Verklaring van Rio geven gaan over rechten van burgers en een aantal duidelijke verantwoordelijkheden voor *duty bearers* (zij die rechten van mensen dienen te garanderen). Deze principes zijn de fundamentele van een op rechten gebaseerde benadering (rights-based approach) van een duurzame en rechtvaardige toekomst. Voorbeelden hiervan zijn de participatie van burgers en de toegang tot informatie van de overheid voor burgers betreffende het milieu (principe 10, Verklaring van Rio), de noodzaak om doeltreffende milieuwetgeving aan te nemen (principe 11, Verklaring van Rio), of de noodzaak om het risico van onomkeerbare schade aan het milieu te vermijden, het zogenoemde voorzorgsbeginsel (principe 15, Verklaring van Rio). Enige reflectie op de vooruitgang van deze principes moet terugkeren in de onderhandelingen voor Rio+20, omdat anders het wiel opnieuw wordt uitgevonden, of de doelpalen tijdens de wedstrijd worden verschoven.

Ten tweede, in veel culturen wordt de relatie tussen mens en natuur gevat in geestelijke waarden of in ieder geval in filosofische begrippen. Echter, de onderhandelingsstekst raakt nergens aan de geestelijke en culturele verstrengeling van mensen met de aarde, maar richt zich primair op economische belangen. Het document vernauwt onze relatie met de natuur tot een dimensie die instrumenteel of alleen economisch van aard is. Traditionele kennis van over de hele wereld wijst op de dringende noodzaak om een meer holistische visie op onze relatie met de natuur te hebben, dit belang werd bevestigd in een aantal internationale afspraken zoals het "Earth Charter" en de VN-Verklaring van de Rechten van de Inheemse Volken.

Daarom

- De Rio principes vormen de basis van een op rechten gebaseerde benadering van een duurzame en rechtvaardige toekomst. Het Rio+20 onderhandelingsdocument moet tegen het licht van de Rio principes gehouden worden en de voortgang van het naleven van de principes door de ondertekenaars moet geëvalueerd worden.
- In het onderhandelingsdocument dient de instrumentele aanpak worden vervangen door een holistische aanpak die, naast de economische waarde, de sociale en culturele waarden van de natuur erkent.
- Bovendien dient Sectie V over actie en follow-up duidelijk en kort zijn: 1) ingedeeld zijn volgens de drie dimensies van duurzame ontwikkeling, dat wil zeggen de economische, sociale en ecologische dimensies zoals genoemd in paragraaf 105a; 2) aandacht schenken aan het bestuur van duurzame ontwikkeling en 3) concrete stappen voorstellen voor uitvoering en monitoring.

Erken en integreer de recente ontwikkelingen in het internationale recht

Het onderhandelingsdocument houdt geen rekening met de ontwikkelingen van de laatste twee decennia in het internationaal recht. In de periode na 1992 is, mede doordat de Koude Oorlog aan een einde kwam, de internationale wetgeving over mensenrechten uit de impasse gekomen tussen burgerlijke en politieke rechten enerzijds, en economische, sociale en culturele rechten anderzijds. Er is sinds de Verklaring van Rio in Oost-Europa, de landen van de voormalige Sovjet-Unie, Sub-Sahara Afrika en meer recent Noord-Afrika en het Midden-Oosten succesvol gestreden voor burgerrechten en politieke rechten. Het aantal overheden dat zich gecommitteerd heeft aan overheidsgedrag gebaseerd op regels, is gestegen. En er is sindsdien een sterke stijging van organisatiecapaciteit van maatschappelijke organisaties wereldwijd om hun overheid verantwoordelijk te houden. Zo hebben 160 landen het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten (IVESCR) ondertekend en geratificeerd. Dit verdrag stelt internationaal overeengekomen normen waartoe *duty bearers* (zij die rechten van mensen dienen te garanderen) gehouden zijn bij het streven naar een waardig leven van burgers². Het verdrag zet daarbij de bestuurlijke procedures en instrumenten uiteen die helpen om dit doel te bereiken.

Daarnaast herzien op dit moment veel multilaterale en bilaterale ontwikkelingsinstellingen en NGO's hun beleid om het in overeenstemming te brengen met mensenrechten, zoals de herdefiniëring van 'ontwikkeling' in de richting van een fundamenteel recht van elk individu op aarde. Ontwikkeling is niet iets dat overheden en donoren aan sommige gemeenschappen gunnen en aan anderen weer niet, zoals bijvoorbeeld het geval is in de Millenniumdoelstellingen die zich richten op 'de helft van de wereldwijde armen'. Integendeel, een op rechten gebaseerde benadering impliceert non-discriminatie en voorziet dat ieder plan van aanpak elk individu zal bereiken binnen een duidelijk tijdsbestek en binnen de beperkingen van budgettaire en *human resource* capaciteit. Het moge duidelijk zijn dat het niet beschermen van natuurlijke hulpbronnen, het niet terugdringen van klimaatverandering of het uitblijven van bescherming van biodiversiteit mensenrechten ondermijnen doordat hulpbronnen en ecosysteemdiensten

² Artikel 12, staten erkennen het recht van een ieder op een zo goed mogelijke lichamelijke en geestelijke gezondheid. En nemen maatregelen ter volledige verwezenlijking van dit recht onder meer die welke nodig zijn om te komen tot verbetering van alle aspecten betreffende de hygiëne van het gewone milieu van de mens

waarvan mensen afhankelijk zijn, vernietigd worden³. Daarom is er een onderlinge verbondenheid tussen het nastreven van economische, sociale en culturele rechten en het behoud van de natuurlijke omgeving. Deze onderlinge verbondenheid is een belangrijk onderwerp voor het internationaal recht en zou daarom een belangrijk onderwerp moeten zijn in het proces richting Rio+20.

Zo is er recent vooruitgang geboekt in het internationale recht over de verbondenheid tussen natuurlijke hulpbronnen en het leven zelf. Het recht op voedsel en het recht op water en sanitaire voorzieningen zijn erkend. In het geval van het recht op voedsel, heeft het VN-comité voor economische, sociale en culturele rechten, in 1999 General Comment nr. 12 inzake het recht op voedsel aangenomen. Algemene opmerkingen zijn niet juridisch bindend, maar zijn gezaghebbende interpretaties van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR). In 2000 werd het mandaat van de Speciale Rapporteur voor het recht op voedsel vastgesteld door de Mensenrechten Commissie van de VN. En in 2003 werd een intergouvernementele werkgroep onder auspiciën van de FAO ingesteld om een reeks richtlijnen betreffende de tenuitvoerlegging van het recht op voedsel voor te bereiden. Dit proces heeft geleid tot de goedkeuring door de 187 lidstaten van de FAO in 2004 van de vrijwillige richtlijnen 'ter ondersteuning van de geleidelijke verwezenlijking van het recht op voedsel in het kader van nationale voedselzekerheid'. De richtlijnen bouwen voort op het internationaal recht en zijn een reeks aanbevelingen voor staten over de wijze waarop ze hun verplichtingen op grond van artikel 11 van het IVESCR ten uitvoer kunnen brengen. In het geval van het mensenrecht op water en sanitatie, is de internationale erkenning van het recht op water en sanitatie vastgesteld via de General Comment nr.15 door de VN Algemene Vergadering in juli 2010, en de koppeling van dit recht aan de procedures van de Mensenrechten Commissie van de VN in oktober 2010. De implementatie van dit recht is hiermee in verband gebracht met de instrumenten en procedures van de IVESCR. Hierop voortbouwend hebben veel nationale overheden wetten uitgevaardigd die expliciet of stilzwijgend de noodzaak erkennen van het reserveren van minimale waterstromen in een stroomgebied voor het onderhoud van ecosystemen. Ook zien veel overheden af van de noodzaak van vergunningen voor watergebruik in het geval van zelfvoorzieningslandbouw. In sommige gevallen zijn de intrinsieke rechten van de natuur zelfs erkend en vastgelegd in nationale wetgeving.

Daarom

- De Rio+20 onderhandelingstekst dient kennis te nemen van de ontwikkelingen in het internationale recht inzake mensenrechten van de laatste twee decennia, en moet deze dan ook als bouwstenen gebruiken voor verdere actie.
- In het belang van de toekomst van de mensheid en het leven op aarde, moet het vrijwillige karakter van veel van de toezeggingen in de Rio+20 onderhandelingstekst worden vervangen door juridisch bindende verplichtingen.

Erkenning van de legitimiteit van de mondiale mijlpalen

Hoewel ze niet hetzelfde gewicht dragen als internationale afspraken, zijn er een aantal belangrijke thematische internationale documenten die, doordat ze gebaseerd zijn op een uitgebreide raadpleging onder verschillende actoren, als zeer legitieme oriëntatiepunten in desbetreffende thematische gebieden gelden. De desbetreffende documenten zijn opgesteld in het belang van duurzame ontwikkeling, maar hebben geen formele erkenning door overheden of internationale financiële instellingen als ankerpunten voor beleid en regelgeving. Zij blijven hierdoor liggen in een politiek niemandsland en wanneer zij de rol willen kunnen spelen waarvoor zij bedoeld zijn, moet ze uit deze situatie gehaald worden. Dit zijn onder andere:

- The Earth Charter Commission (2000): The Earth Charter
- Asmal et. al (2000): Dams and Development. A Framework for Decision Making. Report of the World Commission on Dams. London: Earthscan;

³ Zie IUCN (2009): Conservation with Justice. A Rights Based Approach. Gland, Switzerland: IUCN, pg. 6

- International assessment of agricultural knowledge, science and technology for development (IAASTD) (2009): Agriculture at a Crossroads - global report. Edited by Beverly D. McIntyre [et al.].

Daarom

- Rio+20 moet werken aan de verduidelijking van de beleidsstatus van zeer breed geconsulteerde sleuteldocumenten voor duurzame ontwikkeling, zoals het Earth Charter, de aanbevelingen van de World Commission on Dams en het IAASTD rapport.

Creëer duidelijke institutionele mandaten

Gezien de urgentie van de sociale en ecologische problemen waar we voor staan, en gezien de geringe tenuitvoerlegging van de afspraken uit 1992, is het duidelijk dat er aanzienlijke aandacht moet worden besteed aan institutionele kaders. En inderdaad, Sectie IV van het onderhandelingsdocument en paragrafen 44 tot 62 gaan hierover. Echter, de status van mondiaal bestuur in een post-Rio+20 wereld is verre van duidelijk. In plaats van verduidelijking van de rolverdeling binnen het complexe VN-systeem en het lokaliseren van centrale coördinatie bij één instelling, lijken ECOSOC, CSD én UNEP een gelijke verantwoordelijkheid te hebben om 'een evenwichtige integratie van de economische, sociale en ecologische aspecten van duurzame ontwikkeling' te bevorderen (zie paragrafen 48, 49 alt en 50). Erger nog, de aansprakelijkheid- en rechtsherstelmechanismen van deze instellingen zijn niet duidelijk. Indien burgers vinden dat hun recht op een duurzame toekomst geschonden wordt door mondiaal niet-handelen of wangedrag, wat zijn de procedures waarmee deze instellingen ter verantwoording kunnen worden geroepen en welke mechanismen kunnen ervoor zorgen dat hun klachten worden behandeld? Gezien de gevaren die inherent zijn aan de huidige manieren van productie en consumptie, en gezien het historische falen om te voldoen aan de Rio-verplichtingen, zou men tenminste verwachten dat: 1) er een fundamentele heroverweging plaatsvindt van het mandaat van de centrale instellingen die toezicht houden op de transitie naar duurzame ontwikkeling, en 2) sterke mechanismen voor aansprakelijkheid en rechtsherstel uitgewerkt zijn.

De onderhandelingstekst bevat ook diverse verwijzingen naar de rol van de private sector; in paragraaf 19 erkent het de belangrijke rol van de private sector in duurzame ontwikkeling en paragraaf 96 roept op tot publiek-private partnerschappen. Dit soort suggesties heeft geen plaats in een mondiaal document over bestuur. Daar waar de overheid het nodig acht, kunnen bepaalde taken worden uitbesteed aan private entiteiten, maar dit ontheft regeringen niet van hun centrale verantwoordelijkheid noch verheft het de private sector tot de status van de co-bestuurder. De private sector heeft, net zoals maatschappelijke organisaties de verplichting zich te houden aan het internationaal recht.

Daarom:

- De coördinatie van mondiaal optreden voor duurzame ontwikkeling moet duidelijk worden gevestigd in een centraal VN-orgaan en de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden binnen de VN-familie moet gepreciseerd worden.
- De aansprakelijkheids- en rechtsherstelmechanismen van de instellingen die zich bezig houden met duurzame ontwikkeling moeten met spoed worden verduidelijkt met het oog op het waarborgen van doeltreffend bestuur inzake duurzame ontwikkeling.
- Het moet duidelijk zijn dat nationale regeringen en het VN-systeem verantwoordelijkheid dragen voor de transitie naar duurzame ontwikkeling. De private sector heeft hierin een rol te spelen maar blijft onderworpen aan de werking van nationaal en internationaal recht.
- De Rio+20 conferentie moet afgesloten worden met een stappenplan dat bestaat uit politiek bindende doelstellingen om wereldwijde Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen te bereiken die een geïntegreerde en evenwichtige behandeling van de drie dimensies van duurzame ontwikkeling reflecteren.