

Working Paper 1994:15

UNCED-prosessen og Nordens rolle

av

Helga Hernes

Desember 1994

UNCED-prosessen og Nordens rolle

Innledning

I 1973 ledet den norske filosofen Arne Næss en internasjonal ekspedisjon til Tserigma-fjellet, en av de siste hellige fjelltoppene i Nepal som aldri før var besteget av klatreekspedisjoner. Den uttrykkelige hensikten med ekspedisjonen var å vise respekt for de kulturelle og religiøse verdiene til Nepals folk ved ikke å klatre til toppen av Tserigma, som kan oversettes med "mor til det gode, lange liv". Sammen med folket i området sendte man en appell til myndighetene i Katmandu om å bevare fjellets religiøse betydning. Appellen var basert på en enstemmig avgjørelse fra familiene i området og ble formidlet gjennom en av sherpaene, en mann som sammen med sin familie kunne dra stor økonomisk nytte av fremtidige ekspedisjoner.

Dette beskjedne og gripende bildet av Tserigma reiser mange spørsmål og problemer i forbindelse med selvråderett, kulturelt selvstyre, miljøverdier og økonomisk utvikling. Det finnes ingen entydig løsning på dilemmaene som ble tatt opp, bare en påminnelse om at kunnskap, visdom og ydmykhet er nødvendig for å leve opp til Rio-konferansens ånd og oppfylle kravene til miljø- og utviklingshensyn. Det er naturligvis langt fra økofilosofi til løsningen av de praktiske problemer som verdens miljøkrise krever, "fra det vidunderlige drømmeland av håp og planer til den daglige tredemølle av forsøk og fullbyrdelse", som Winston Churchill så treffende uttrykte det.

Historien om menneskehetens forhold til naturen er en historie om romantikk og slit, om bevegelser for å bevare våre naturressurser og utnytte naturen for å overleve. Det ligger et stort paradoks i erkjennelsen om at miljøkrisen utgjør en trussel mot en beboelig og bærekraftig jord, og at krisen er et biprodukt av vårt forsøk på å forbedre vår levestandard og bekjempe fattigdom. Likevel har spenningene mellom de miljøvernforkjemperne som forsøker å bevare villmarken og de som

arbeider for en rasjonell og bærekraftig utnyttelse av naturressursene vært et faktum her i nord siden slutten av det 18. århundre. Norges statsministers standpunkt til dette spørsmålet er klart. På møtet i FNs Hovedforsamling sist høst ba Gro Harlem Brundtland om en aktiv oppfølging fra UNCEDs side og advarte om at "Hvis begrepene vern og bevaring får lov til å overskygge betydningen av bærekraftig forvaltning, vil vi ikke lykkes."

Den vestlige økonomisk utviklingens historie og industriproduksjons historie er nesten synonyme med utviklingen av skiftende energikilder: fra tekstiler, til jernbane, til kjemisk og elektrisk industri, til masseproduserte forbruksvarer og nå mikroelektronikk. De ledsagende energikildene var vannhjul, kuldrevne dampmaskiner, olje, elektrisitet fra kull, fra olje og vann. Bestemte former for miljøproblemer kjennetegnet hver av disse periodene. Nye energikilder løste enkelte miljøproblemer og skapte nye. Tidlig i det 19. århundre rammet miljø- og helseproblemer hovedsakelig arbeiderklassen i de store europeiske byene. I dag har dette blitt et globalt problem, men byområdene i Kina, Sør-Amerika og Afrika har lokale forurensningsproblemer som antageligvis er større enn de som eksisterte i Europa i det 19. århundre. (Mjøseth og Kasa, 1994)

Den nære sammenhengen mellom energiproduksjon og -forbruk og miljøproblemer har derfor vært tydelig i over et århundre, men det var ikke før på Stockholm-konferansen i 1972 at spørsmålet om forholdet mellom mulig menneskelig vanskjøtsel og miljøet kom i fokus. En anerkjente det rettmessige behovet for utvikling og dermed økonomisk vekst i store deler av verden, men den uløselige sammenhengen mellom miljø og økonomisk utvikling ble ikke satt på dagsorden før noen år senere.

FN-kommisjonen, ledet av Gro Harlem Brundtland, foretok en enda mer radikal kursendring fra tidligere miljøsyn. Kommisjonens rapport, VÅR FELLESE FRAMTID(1987), var meget kritisk til konvensjonell miljøforvaltning og kom med en sterk oppfordring om behovet for et globalt perspektiv. Koblingene mellom fattigdom, sosiale skjevheter og miljøødeleggelser utgjorde et av hovedpunktene i rapportanalysen, og understreket det store

behovet for å bekjempe fattigdom og oppfylle grunnleggende menneskelige behov. Det andre temaet gjenspeilte spenningen mellom suverenitet og selvråderett på en side, og behovet for internasjonalt samarbeid og bindende forpliktelser på den andre. Begge disse punktene skulle bli grunnleggende årsaker til spenning gjennom hele konferansen. De er med oss den dag idag og er en viktig del av dagens Nord/Sør konflikt. Begge motsetninge er årsakene til at UNCED "ikke kom frem til en grunnleggende ny-orientering i miljø og utviklingspolitikken.!(St. mld. nr. 13, side 9)

Hoved dokumentene fra UNCED

Rio-prosessen som er en oppfølging av Brundtland Kommissjonen ble innledet ved en FN resolusjon vedtatt i desember 1989 og foreberedt under fire langvarige møter. (Nairobi 1990, Geneve mars og august 1991, New York april 1992) Få internasjonale konferanser har vært så grundig forberedt og så omfattende. Det viste seg likevel at noen sentrale deler av avtaleverket måtte ferdigforhandles under selve konferansen i Rio. Riokonferansen fant sted temmelig nøyaktig tyve år etter Stockholm. Den ble åpnet av generalsekretær Boutros Boutros-Ghali som gjorde "rettferdighet mellom generasjoner" til et hovedpoeng og dermed introduserte et forholdsvis nytt begrep til det internasjonale diplomatspråket. 117 statsoverhoder var samlet. Nordens sentrale rolle i hele prosessen var synlig ved at både den svenske kongen Carl XVI Gustav og Norges statsminister Gro Harlem Brundtland var blant de seks talere som åpnet konferansen.

Det første dokument som ble lagt ut var klimakonvensjonen som ble undertegnet av 154 land, samt EU. Til tross for at konvensjonen ikke inneholder konkrete forpliktelser om tallfestete utslippsbegrensinger har den innledet en forhandlingsprosess og etablert noen sentrale prinsipper om byrdefordeling mellom Nord og Sør. Den første partskonferansen vil finne sted i Berlin april 1995 og sannsynligvis innlede forhandlinger om protokoller med mere forpliktende målsettinger og utslippsbegrensinger.

Konvensjonen om biologisk mangfold ble undertegnet av 157 land samt EU, dog ikke USA. Dokumentet har etablert et rammeverk for bevaring og bærekraftig bruk av jordens biologiske ressurser og mangfold. Den norske regjeringen sto som vertskap for en global konferanse våren 1993 i Trondheim og den første Partskonferansen fant sted i desember 1994 på Bahamas. Det tredje sentrale dokumentet er Agenda 21, en handlingsplan for det videre arbeid med utvikling og miljø innenfor alle sektorer, et meget omfattende dokument på 700 sider.

Det fjerde dokumentet, Rioerklæringen som bygger på Stockholmsdeklarasjonen av 1972 og Bergenserklæringen av 1990. Den inneholder de viktigste prinsippene om forholdet mellom miljø- og utviklingshensyn. Motsetningene mellom Nords hensyn til miljø og Sørs hensyn til økonomisk utvikling sto sentralt under forhandlingene. Deklarasjonsteksten bærer tydelig preg av disse motsetningene. Her spilte Norge sammen med Nederland en viktig meglerrolle, hvilket dog ikke betød at en var selv tilfreds med de resultatene en oppnådde spesielt i forhold til føre-var prinsippet og delvis til selvråderetten.

Selvråderetten

Noen få ord om begrepet selvråderett som har hjemsøkt internasjonale advokater, diplomater og andre i et helt århundre er på sin plass. Begrepet forholder seg både til staters og subnasjonale gruppers rettigheter. Denne artikkelen tar ikke opp problemet med rettighetene til grupper, etniske minoriteter og internasjonal selvråderett til tross for at utviklingsprosjekter ofte møter motstand fra lokale grupper. Selv om folkeretten sier at "Alle mennesker har krav på selvråderett" og at "Mennesker" kan her bety stammer, grupper og nasjoner, er det staters selvråderett som sto sentralt i Rio. lokale grupper. "Urbefolkninger og deres samfunn samt andre lokalsamfunn", er nevnt i prinsipp 22 i Rio-erklæringen. Det som internasjonale dokumenter flest, inkludert Rio-erklæringen, hovedsakelig refererer til i forhold til selvråderetten, er staters frihet fra innblanding utenfra, fra fremmed undertrykkelse og retten til å bestemme sin egen grunnlov.

Kjernen i statssuverenitet er konstitusjonell uavhengighet. Samtidig kan det ikke være tvil om at vernet av denne retten er et alvorlig hinder for en effektiv bærekraftig utvikling . Få miljøproblemer respekterer politiske grenser.

Det kan heller ikke være noen tvil om at nasjonal selvråderett ble det sterkeste prinsippet juridisk sett og at Rio-konferansen ikke fastslo noen generelle forpliktelser om å verne miljøet som er direkte knyttet til statenes rett til å utnytte sine egne ressurser.

Bærekraftig forvaltning av ressurser er med andre ord ikke en juridisk forpliktelse, men arter seg som et handlingsprinsipp. Brundtland-kommisjonens forslag om bindende internasjonale eller overnasjonale forpliktelser ble derfor ikke fulgt opp i Rio. Kapittel 39 i Agenda 21 fastslår behovet for et mer effektivt regelverk, men prinsippet om nasjonal selvråderett ble på en eller annen måte uttrykt og bekreftet i hele åtte av erklæringens 27 prinsipper. Faktisk har enkelte observatører hevdet at sammenhengen mellom statenes suverene rettigheter og statlige forpliktelser er svakere i Rio-erklæringen enn i andre tidligere dokumenter. I nasjonal lovgivning er for eksempel retten til å utnytte egne ressurser klart kombinert med plikten til å verne offentlige interesser, hvilket ikke er tilfelle i Deklarasjonen. Dilemmaet mellom prinsippet om nasjonal suverenitet over naturressurser og behovet for effektiv internasjonal kontroll med problemene som strekker seg ut over landegrensene og den nasjonale lovgivningen blir derfor løst til fordel for den førstnevnte. (Bugge 1993)

Prinsipp 2 i Rio-erklæringen gjentar Stockholm-prinsipp nr. 21 og lyder som følger: "Statene har, i overensstemmelse med FNs Charter og folkerettens prinsipper, den suverene rett til å utnytte egne ressurser i henhold til egen miljø- og utviklingspolitikk, og ansvaret for å sikre at virksomhet innenfor deres jurisdiksjon eller kontroll ikke medfører skade på miljøet til andre stater eller til områder som ligger utenfor grensene for den nasjonale jurisdiksjon."

Politisk sett er dette prinsippet selvfølgelig et uttrykk for

mistillit fra mange utviklingslands side, forståelig nok i lys av deres historiske erfaring. Og prinsippet fikk støtte fra Gro Harlem Brundtland i den tidlige nevnte talen der hun uttalte at: "Landenes regjeringer må være i stand til å handle med rimelig visshet om at vitenskapelig baserte prosjekter for å stimulere til en bærekraftig utvikling basert på egne kulturelle verdier og tradisjoner ikke blir undergravd av andre nasjoners vilkårlige og uforutsigbare handlinger. Hvis individuelle regjeringer skal kunne ta de vanskelige og langt fra billige avgjørelsene som kreves for å nå målene som ble satt i Rio, vil de også kreve en visshet om at deres nasjonale innsats er en del av et globalt partnerskap der byrdene blir delt likt etter ansvar og evne."

Det ville være lite konstruktiv og urettferdig å tolke resultatene fra Rio bare i et negativt lys, selv om det ble inngått få juridisk bindende forpliktelser. Rio-konferansen utløste en global politisk prosess mot en mer bærekraftig utvikling både innad i regjeringer, utenfor regjeringer og mellom regjeringer. Kommisjonen for bærekraftig utvikling (CSD) er i tillegg til konvensjonene om Klima og biodiversitet og den globale miljøfasiliteten (GEF) det mest konkrete resultatet, skal iverksette den politiske prosessen. To spørsmål skapte konflikt mellom nord og sør: hvem forårsaker miljøproblemene og hvem skal betale for dem? Industrilandene hadde for eksempel en tendens til å betrakte befolkningsveksten som en viktig årsak og et globalt problem, mens landene i sør svarte med at barn som er født i nord forbraker 50 ganger mer enn barn som er født i sør. Det er overforbruket i nord som er roten til de globale problemer, og derfor må landene i nord bære både ansvaret og kostnadene. Denne uenigheten tillot likevel en fellesforståelse om at alle land har ansvar for å bevare sitt livsgrunnlag for fremtidige generasjoner, men at dette ansvaret er ulikt fordelt mellom Nord og Sør. Siden Nord har et uforholdsmessig større forbruk av ikke-fornybare ressurser bærer den et større ansvar, også i finansielt hensyn.

Finansielle Ressurser

Det herrsket skuffelse med hensyn til ressursene som til slutt ble stilt til rådighet for utviklingslandene og ergrelse over at den globale miljøfasiliteten (GEF) bare skulle dekke prosjekter som gagnet det globale miljøet, og ikke såkalte lokale problemer som forørkning og jorderosjon. Landene i nord svarte at siden hele poenget var å integrere miljø med utvikling, var det ikke hensiktsmessig med et eget fond. De nordiske landene spilte en sentral rolle når det gjalt mobilisering og størrelse av de finansielle ressursene under forberedelsesprosessen. Alikevel var finansspørsmålet så vanskelig at det først falt på plass i Rio og da uten faste forpliktelser utover meget generelle vendinger om "nye og addisjonelle resursser er en essensiell forutsetning for en bærekraft utvikling i global sammenheng." Det var hovedsaklig USA som vanskeliggjorde en kompromiss. Norden la stor vekt på en jevn byrdefordeling og behovet for addisjonelle midler til de vanlig bistandsmidlene.

De nordiske regjeringene ytet også avgjørende finansiell bistand under hele prosessen som muliggjorde mange u-lands deltakelse i den meget ressurskrevende møtevirksomheten før og under UNCED. G77 landene og de nordiske land hadde regelmessige fellesmøter gjennom hele prosessen som muliggjorde en interaktiv holdning fra G77 landenes side. Med andre ord spilte Norden en sentral brobyggerrolle når det gjalt en mest mulig konstruktiv dialog mellom Nord og Sør.

I tillegg utnyttet de nordiske land sine egne resursser maksimalt ved å ha regelmessige forberedende møter og komme frem til fellesposisjoner hvor mulig. Det var også en arbeidsdeling ved at de nordiske posisjonspapirene var vanligvis utarbeidet av et land, for så å bli gjennomgått og redigert på nordiske fellesmøter. Det var stortsett nordiske fellessynspunkter på de fleste spørsmål. Unntaket var Klimakonvensjonen, hvor Norge som energiprodusent utarbeidet sine egne forslag. EU-medlem Danmark deltok fullt i de nordiske forberedelsene, mens Nederland og til dels Tyskland var de viktigste likesinnete land.

Nordens viktigste og vektigste rolle var i forhold til finansieringspakken. De nordiske land la på et tidlig tidspunkt frem en finansieringspakke med konkrete forpliktelser om overføringer til u-landene. Denne hadde stor innflytelse på forhandlingene både overfor u-landene og de øvrige industriland. Norden benyttet sin mellomposisjon til å påvirke begge leir. På mange måter kan en si at utviklingslandene "ga opp" den nordiske pakken om finansielle ressurser som de først hadde støttet så varmt lenge før de nordiske land mente det var nødvendig. Når det gjalt størrelsen på overføringen hadde UNCED sekretariatet kommet frem til en sum på 125 milliarder dollar innen år 2000, mot den nåværende bistand på 55 milliarder dollar for å nå målsettingene i Agenda 21. Det ble reist spørsmål om hvordan dette tallet var kommet frem. Mange mente at det var FN systemets organisasjoner snarere enn G77 landene som hadde regnet seg frem til beløpet, noe som svekket dets troverdighet og legitimitet. Men det var alltså det beløpet som ble stående heller enn tidsfristen på OECD målsettingen. Kort sagt gikk det nordiske forslag ut på at midlene kunne skaffes til veie hvis OECD landene ville forplikte seg til å nå målet om å yte 0.7% av BNI innen året 2000. Dette var tross alt OECDs offisielle målsetting på det tidspunktet. De land som ikke hadde nådd halvparten av målsettingen engang bør gjøre dette innen 1997. De nordiske land hadde lenge ligget i verdenstoppen når det gjelder overføringer, mens gjennomsnittet for OECD landene lenge hadde ligget på ca 1/3 del av de nordiske i forhold til BNI. Resultatet ble at en bekreftet målsettingen uten at det ble satt noen tidsfrist.

Det var uenighet i G77 gruppen om en skulle skille mellom globale og lokale miljøproblemer, mens i-landene stortsett støttet et slikt skille. Norden støttet en økning av begge deler og foreslo en reell økning i ressursene både til utviklingsbankene og til UNDP. Videre inneholdt pakken ytterligere gjeldssettetiltak og økt bruk av "gjeld-for-bærekraftig-utvikling-bytte" etter svensk påtrykk. Når det gjalt mobilisering av globale midler var hovedsynspunktet at de måtte være addisjonelle og nye og at et fond skulle etableres for å administrere disse (GEF). Videre skulle en samarbeide for å

utvikle innovative finansieringskilder slik som omsettbare utslippskvoter. Norden støttet også Sørs krav om en likeverdig deltakelse i styringen av disse midlene , avviste kondisjonalt og var enig i kravet om en "demokratisk" styring av GEF.

Det er en kjennsgjerning at finansieringskapitlet under Agenda 21 til tross for sine svakheter er et nøkkelkapitel. Den globale miljøfasiliteten ble utpekt som fellesmekanisme for Verdensbanken, UNDP og UNEP å stå for gjennomføringen av de globale miljøspørsmål. I 1994 ble GEF et permanent organ og en har akseptert at prosjekter i forbindelse med forørkning og jorderosjon kan finansieres, så lenge de er relatert til ett av de fire definerte globale problemene: klima, biodiversitet, ozon og internasjonale farvann. Dette burde åpne veien for en mer helhetlig tilnæringsmåte, siden spørsmål i forbindelse med klima og biologisk mangfold klart har sammenheng med forørkning og jorderosjon. Det kan argumenteres at G77 landene under forhandlingene om finansielle resurser fokuserte for mye på størrelsen av ressuroverføringer , og at dette viste seg å være uheldig med hensyn til oppmerksomheten når det gjalt kvalitet, bruk og kontroll av ressursene, spørsmål som til slutt likevel avgjorde deres størrelsen .

Fellesgjennomføring

En annen mulig fremtidig kilde for finansielle resurser fremgår av Klimakonvensjonen, som sørger for fellesgjennomføring av prosjekter der investorer og regjeringer fra to eller flere land kan investere i teknologi utviklet for å redusere utslipp. Den grunnleggende forutsetningen er å åpne for frivillig samarbeid mellom to eller flere land med henblikk på å redusere utslipp så kostnadseffektivt som mulig. (Torvanger et al 1994) Den grunnleggende idéen er å gjennomføre prosjekter i land der kostnadene er relativt lave for å oppnå best mulig global effekt. Idéen er å adskille hvert lands forpliktelser om å redusere utslipp fra den faktiske gjennomføringen av prosjekter. Prisen for hvert tonn redusert utslipp øker jo renere et lands energibruk er, og en felles gjennomføringsmekanisme ville gjøre det mulig for land med store marginalkostnader å investere i

land der man kunne oppnå mye større reduksjon, og dermed større global effekt, for samme beløp.

Denne tanken har vært kontroversiell, til tross for at prosjekter ville føre med seg fordeler som teknologiske overføringer, større energieffektivitet og privatinvesteringer i utviklingsøyemed. Prosjekter kan for eksempel innebære økt energieffektivitet, overgang til fornybare energiresurser med færre utslipp, f.eks. ved en overgang fra kull til gass, eller teknologioverføringer av forskjellige slag. Det ser ut til å være klart at også prosjekter i forbindelse med vannkraft er mulige kandidater for felles gjennomføring. Ut fra det faktum at man vil trenge både private og offentlige midler for å oppfylle kravet om gjennomføring av konvensjonen, er det grunn til å tro at det vil bli fastlagt retningslinjer på partenes konferanse i april i Berlin. Et annet positivt signal er at for eksempel Kina nå har støttet idéen om felles gjennomføring og ser det som et viktig middel i teknologioverføringer og investeringer. I India har TERI, Tata Research Institute, lagt frem idéen om en felles overgang fra brennstoff til vannkraft. Vannkraft er relativt miljøvennlig, den løser problemer som strømmangel og kan frigjøre midler til utvikling av, for eksempel, ren kullteknologi. TERI fastslår at det nåværende nivået av gasser som bidrar til drivhuseffekten i India kan reduseres med omkring 36 %.

Det er en klar sammenheng mellom klimaspørsmålet og energi, og det er derfor ikke overraskende at disse to spørsmålene blir sett i forhold til hverandre. I Agenda 21 ble energi tatt inn i kapittelet om beskyttelse av atmosfæren (kapittel 9) sammen med spørsmål om transport, industriutvikling og jord- og havressurser. Dette var et meget kontroversielt kapittel og det siste som ble avklart etter meget lange og vanskelige forhandlinger. Det var spesielt formuleringer om mere effektiv energibruk og tiltak for å fremme fornybare energikilder som var omstridte. Et avsnitt om livsstil og forbruksmønstre ble slettet, og komitéens anbefalinger om utvikling og bruk av nye og fornybare energikilder ble til slutt sett bort fra eller tonet ned. Araberlandene motsatte seg også tekster som støtter

stimulering av tiltak for energieffektivitet og fornybar energi. Noen henvisninger til behovet for å fremme energieffektivitet og fornybar energi ble imidlertid stående. Kapitlet anbefaler også overføring av relevant teknologi og hensiktsmessig energiplanlegging og -politikk. Saudi-Arabia har reservert seg mot dette kapitlet. Vannkraft er derfor ikke nevnt annet enn indirekte som en fornybar energikilde. De nordiske lande og EU landene var de eneste som ville forsvare prismetanismene for å få bukt med energibruken. En fikk ikke engang gjennomslag for formuleringer som skulle anbefale forskning på metoder for å inkorpere energiens fulle kostnader i prisene.

Det er ingen overdrivelse å konstatere at den moralske utfordringen fra Rio-konferansen blir mest tydelig når det gjelder energi. Det faktum at den vestlige levestandarden ikke kan overføres til de gjenstående 4/5 av verdens befolkning uten å ødelegge jordkloden og atmosfæren setter spørsmål om forbruks- og produksjonsmønstre i fremtiden i fokus. Det globale mønsteret for energiforsyning og energibruk er ineffektivt og urettferdig. De fattige som trenger mer energi, har ikke råd til det. De rike står overfor potensielle konflikter om oljeforsyning, atomenergi og konflikter med landene i sør på grunn av urettferdig fordeling av ressurser. Vi kan likevel ikke fortsette å øke energibruken eksponentielt. En trenger en verdensomspennende satsing som består av fem elementer: 1. hurtig økning i energieffektiviteten ved sluttbruk. 2. reduksjon av miljøpåvirkningene fra de nåværende energikilder. 3. utvikling av avanserte energikilder med liten miljøpåvirkning. 4. økt teknologisk samarbeid mellom nord og sør og hjelp til en miljømessig bærekraftig energiforsyning. 5. et globalt engasjement for å stabilisere verdens befolkning under 10 milliarder. (Pachauri and Holden 1991)

Vestens egen industriutvikling har vært nært koblet til utviklingen av forskjellige energikilder. I dette århundret er industriproduksjonen 50-doblet. Vi kan forutsi en verdensøkonomi som blir fem eller ti ganger større. Avfall, luftforurensning og global oppvarming er biproduktene av denne formen for økonomisk utvikling. Vi er med andre ord i ferd med å nå grensene for en

bærekraftig utvikling uten at vi har begynt å mate verdens sultende eller uten å ha sysselsatt Europas 18 millioner arbeidsledige. Med bærekraftig utvikling mener jeg her å oppfylle behovene og håpene til dagens generasjoner uten at dette skal skje på bekostning av vår evne til å oppfylle behovene til fremtidige generasjoner. Det var slik begrepet ble definert av verdenskommisjonen for miljø og utvikling og ble en del av UNCEDs mandat.

Andre nordiske standpunkter

Nordiske land, enten enkeltvis eller som gruppe, hadde innflytelse også på andre sider av UNCED prosessen. Norge hadde for eksempel formannskapet i forhandlingene om teknologioverføring og teknologisamarbedi hvor en til slutt kunne enes om at overføring av teknologi skulle skje "på gunnstige vilkår, inkludert på konsesjonelle og preferansevilkår." Til gjengjeld gikk u-landene med på at det skal tas hensyn til "behovet for å beskytte intellektuelle eiendomsrettigheter." Norge ble også valgt som co-chair til å lede forhandlingene om Earth-Charter som til slutt ble Rio-erklæringen. Her hadde de nordiske land hatt et meget nært samarbeid og stortsett sammenfallende synspunkter. Som kjent ble erklæringen en meget delikat balanse mellom krav om universelle miljøstandarder og utviklingskrav. Både Sør og Nord fikk igjennom noen av sine hovedkrav. U-landene vant frem med premissen om at mennesket skal stå i sentrum for bærekraftig utvikling, at det eksisterer en "rett til utvikling", samt det sentrale prinsippet om felles men differensiert ansvar basert på evne og samlet ansvar for miljøforurensing. I-landene fikk igjennom føre-var prinsippet og prinsippet om at "forurenseren betaler" om enn i svekket form, forutgående vurderinger av miljøpåvirkning av visse tiltak, anerkjennelse av urbefolknings rettigheter og rolle (her hadde Danmark og Norge en viktig rolle), samt prinsippet om fredelig henleggelse av miljøtvister. Dette var viktige skritt i retning av å utvikle folkeretten på miljøvernområdet. I sin avslutningstale antydet Generalsekretæren at UNCED bør prøve å få vedtatt en charter om miljø og utvikling i anledning FNs 50års jubileum.

Norden var også viktig som pådriver når det gjelder å legitimere miljøorganisasjoners rolle i den globale miljøprosessen etter mønster fra miljøkonferansen i Bergen i 1990. I Rio deltok NGO-representanter i 15 regjeringsdelegasjoner, men kun i de nordiske delegasjonene var denne deltakelsen tilnærmet likeverdig. I andre lands delegasjoner hadde NGOer en mere observerende rolle eller til og med klare restriksjoner om deltakelse. Til gjengjeld har Norden vanligvis blitt vurdert i forholdsvis positivt lys fra organisasjonenes side. Organisasjonene var kritisk til de dokumentene som UNCED frembrakte fordi en mente at disse unngikk de avgjørende problemene og utfordringene. Nordiske delegasjoner og NGOer hadde ofte sammenfallende standpunkter uten at disse så fikk gjennomslag i sin opprinnelige form. Den ikke-statlige sektor skal fortsatt spille en viktig rolle i oppfølgingen av Rio-konferansen. Dette gjelder også næringslivet som har begynt å engasjere seg meget aktiv i oppfølgingsprosessen rundt UNCED.

Selv om Rio-konferansen ikke levde opp til sitt opprinnelige mandat, har den sikret et sett med avtaler som setter utviklings- og miljøspørsmål på den globale dagsorden som aldri før, og sikret politisk, om ikke juridisk gjennomføring av disse avtalene. Den åpnet nye muligheter for dialog og samarbeid mellom ikke-statlige organisasjoner og regjeringer og den førte til en stor økning i den offentlige bevissthet om disse spørsmålene. Rio var derfor et viktig første skritt.

Det videre arbeid

Hva kan vi så si om det som har skjedd etter Rio? Til tross for sin mangel på kvantitative forpliktelser, er Klimakonvensjonen kommet kommet videre. OECD-Landene har fremlagt nasjonale handlingsstrategier, og det er godt håp om at det vil bli igangsatt en prosess mot forhandling om protokoller på partenes konferanse i 1995. Også konvensjonsprosessen om biologisk mangfold går videre, til tross for at den ikke har like strenge krav som i klimakonvensjonen. Vi har sett en holdningsendring i forbindelse med skogressursene, og det er meget sannsynlig at en skogkonvensjon nå vil bli forhandlet frem, selv om mange hadde

håpet at skogs spørsmål ville høre inn under kapittelet om biologisk mangfold.

Når det gjelder Agenda 21 er dens største svakhet det faktum at dens 40 kapitlene ikke angir noen prioriteringer eller konkrete målsettinger. Dessuten er kapittelet om finansiering meget svakt, selv om man godkjente prinsippet om dekning av de merkostnader utviklingslandene påføres ved å gjennomføre tiltak for å løse globale miljøproblemer. Agenda 21 integrerer utviklings- og miljøspørsmål på en vellykket måte, og mange nasjonale regjeringer revurderer nå sin politikk i lys av Agenda 21. Den vil derfor ha innvirkning på fremtidig forvaltning innen stater, grupper, forretningslivet og hos enkeltmennesker. Enkelte regjeringer, blant annet de nordiske, har satt av midler for å oppfylle både sine egne nasjonale prioriteringene og utviklingslandenes.

Til tross for det faktum at det opprinnelige målet var langt større enn sluttresultatet, har UNCED opprettet internasjonale mekanismer som vi kan stole på vil fortsette å beskjeftige seg med de opprinnelige utfordringene, nemlig skillet mellom Nord og Sør på den ene siden, og en gradvis erkjennelse om at bindende internasjonale forpliktelser vil måtte begrense nasjonal selvråderett.

En ny Nord/Sør dialog

Det må dog erkjennes at verdenspolitikken ennå ikke er basert på konsensus om fellesverdier. Nord og Sør har nokså forskjellige oppfatninger av problemene og prioriteringene. I tillegg finner vi forskjellige nasjonale interesser både blant i-landene og blant u-landene.. Vi må håpe at vi i stedet for øket politisering vil få oppleve en forbedret dialog. En mulig måte å forbedre denne dialogen på er gjennom et felles engasjement om å se viktige antropogene trusler mot biosfæren i forhold til hverandre. Det ligger en fare i å se spørsmål i forbindelse med klima, biologisk mangfold og skog adskilt fra hverandre, fordi hvert av disse har blitt satt inn i sine egne rammer. Andre problemer, f.eks. overbefolkning, forørkning,

jorderosjon, forurensning av luft og vann, er spredt over utallige konvensjoner og institusjoner som "lever sitt eget liv." Det har vært foreslått en "overordnet konvensjon" som kan se disse spørsmålene i forhold til hverandre, og et slikt forslag bør overveies. (Bugge 1994)

Det mest lovende med hensyn til en gradvis forbedring i nord/sør-dialogen er kanskje det faktum at spenningene mellom øst og vest ikke lenger former de strategiske alliansene, og at konfrontasjonene ikke lenger er ideologiske. Vi begynner å se enighet på visse områder: Markedet er nå anerkjent som en effektiv mekanisme i fordelingen av ressurser, men det trenger en god infrastruktur i form av en sterk, effektiv offentlig sektor som fungerer godt. Debatten om "stat eller marked" er død. Å fremme utvikling har blitt vårt felles ansvar, og gjelder ikke bare de industrialiserte landene. Til tross for nasjonal selvråderett pågår det diskusjoner om nasjonale prioriteringer utover landegrensene. Vi har fått en gradvis menneskeorientert utvikling som også tar hensyn til miljø- og menneskerettighetsspørsmål. Økonomiske og økologiske hensyn utelukker ikke lenger hverandre. Samtidig begynner vestlige regjeringer å få innsikt i komplekse ikke-økonomiske utviklingsfaktorer. Problemene med å oppnå en bærekraftig utvikling kan bare løses hvis nord og sør påtar seg ansvaret. Vi må endre produksjons- og forbruksmønstre som ikke stimulerer til en bærekraftig utvikling. Vi, spesielt her i nord, må endre vår atferd. Å redde jorden er derfor kjernen i det globale partnerskapet mellom nord og sør.

Når det gjelder å godta bindende internasjonale forpliktelser og begrensning av nasjonal selvråderett, vil også denne konflikten dra fordel av en forbedret dialog mellom nord og sør. Å bygge opp tillit og enighet mellom nasjonene er en nødvendig, om enn ikke tilstrekkelig, betingelse for å redusere spenningene. Først da kan vi begynne å bygge opp levedyktige institusjoner basert på gjensidige forpliktelser.

KILDER

Hans Chr. Bugge "International Environmental law-status and challenges". Universitetet i Oslo 1994

Hans Chr. Bugge, "Rio-konferansen i rettslig ly", Lov og rett 1993.

Cicerone, Joint Implementation, Cicero, juni 1994

Michael Grubb et al THE EARTH SUMMIT AGREEMENTS, London 1993
JP Holden og RK Pachauri, Energy, in AN AGENDA FOR SCIENCE AND ENVIRONMENT, Cambridge UP 1992.

Miljøverndepartementet, St. mldg. nr.13 (1992-1993) Om FN konferansen om Miljø og utvikling i Rio de Janeiro.

Lars Mjøseth og Sjur Kasa, "Environmental problems and Techno-Economic Paradigms," i Robert Delorme og Kurt Dopfler, eds.: THE POLITICAL ECONOMY OG DIVERSITY. Aldershot, Edwar Elgar, 1994.

Asbjørn Torvanger et al. "Joint Implementation under the Climate Convention: Phases , Options and Incentives. CICERO report 1994:6