



FRÅN
STOCKHOLMSKONFERENSEN
TILL PARISAVTALET

HÅLLPUNKTER I PROCESSEN

EN RAPPORT AV
LARS-GÖRAN ENGFELDT
FÖR TANKESMEDJAN
GLOBAL UTMANING

MARS 2020

FRÅN STOCKHOLMSKONFERENSEN TILL PARISAVTALET

Hållpunkter i processen

FÖRFATTARE:

LARS-GÖRAN ENGFELDT

ISBN:

978-91-88331-25-0

OMSLAGSBILD:

NIKOLA JOHNNY MIRKOVIC / UNSPLASH

REDAKTÖR:

JOEL AHLGREN

LAYOUT:

ANNA GÖTHLIN & OSKAR LINDGREN

UTGIVEN:

MARS 2020

OM FÖRFATTAREN



Lars-Göran Engfeldt tjänstgjorde inom Sveriges utrikesförvaltning år 1965-2009. Han var ansvarig handläggare på FN-delegationen när Sverige förankrade sitt initiativ att föra upp miljöfrågorna på FN:s dagordning åren 1968-1970. Han har vidare bland annat varit chef för Utrikesdepartementets FN-enhet, andreman med ambassadörsställning vid FN-representationen, chefsförhandlare för miljöfrågor samt ambassadör i Nairobi och Belgrad. Han var Sveriges representant i FN:s miljöprogram åren 1993 – 1998 och vice ordförande i presidiet vid Världstoppmötet för hållbar utveckling i Johannesburg år 2002. Engfeldt var även ordförande för Transparency International Sverige åren 2010-2012.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Förord	6
Begreppslista	8
Tidslinje	10
Inledning	12
Kapitel 1: Det svenska FN-initiativet	17
Kapitel 2: Från Stockholm 1972 till Rio 1992	24
Kapitel 3: Från Rio 1992 till Johannesburg 2002	35
Kapitel 4: Mot Agenda 2030	45
Kapitel 5: Klimatförhandlingarna	51
Författarens reflektioner	59
Referenser	62
Bildförteckning	63

FÖRORD

Sverige har och fortsätter att spela en viktig roll i omställningen till ett hållbart samhälle, men hur startade allt? Hur kom Sverige att bli en viktig aktör i det globala samfundet och hur kom hållbarhetsagendan att bli en integrerad del av FN-systemet?

Första gången miljöfrågan fördes upp på FN:s dagordning var genom det svenska initiativet år 1968 som kulminerade i FN:s konferens om den mänskliga miljön i Stockholm år 1972. Stockholmskonferensen, som konferensen senare skulle komma att kallas, blev startskottet för det globala samfundets engagemang för miljöfrågor, klimatförändringar och en global hållbar utveckling.

I denna text, som är första delen i en serie om FN:s utveckling, har Lars-Göran Engfeldt, senior rådgivare till Global Utmaning och tidigare Miljöambassadör och chef för FN-avdelningen på Utrikesdepartementet, beskrivit den process som följde på Stockholmskonferensen 1972 och som lett till att världens länder, städer, organisationer, företag och medborgare enats i ett gemensamt engagemang för hållbarhet – idag kanaliserat genom FN:s Agenda 2030 och de globala målen för hållbar utveckling.

Bilden som Lars-Göran målar upp kan dels ses som ett historiskt dokument över en tid där uppdelningar mellan öst och väst, nord och syd, utvecklingsländer och industriländer formade det internationella samarbetets försök att agera på en allt mer entydig bild av en värld i förändring.

Bilden kan också ses som ett bevis på den kapacitet som finns bland världens länder att trots motsättningar, ta ett gemensamt ansvar för tidens stora ödesfrågor.

Idag ser vi allt fler exempel på en bristande tilltro till det globala samfundet och dess förmåga att hantera komplexa samhällsutmaningar. Populism och nationalism har fått fäste i Europa, samtidigt lämnar USA Parisavtalet och Storbritannien lämnar EU. Det är lätt att i tider av klimatförändringar och globala orättvisor dras med i dystra samtidsskildringar om bristande globalt ansvarstagande, men vi får inte glömma de framsteg som skett sedan Stockholmskonferensen för 50 år sedan.

Regeringen har meddelat att de åter vill stå värd för en ny Stockholmskonferens år 2022, ett högnivåmöte om de globala miljöutmaningarna. Läget är mycket allvarligt och betydelsen av globalt samarbete för en hållbar framtid kan inte underskattas. Med den starka symboliken 50 år efter Stockholmskonferensen hoppas jag att mötet blir en viktig pådrivande kraft i detta kritiska skede så att vi lyckas behålla jorden i ett sådant skick att vi människor kan leva i en hållbar framtid.



Tove Ahlström, VD Global Utmaning

BEGREPPSLISTA

AGENDA 21 - Ett handlingsprogram som antogs vid FN:s konferens om miljö- och utveckling år 1992 i Rio och innehåller mål och riktlinjer för att skapa en hållbar utveckling.

CDM - Clean Development Mechanism. Definierat i Kyotoprotokollet som en mekanism med syfte att minska växthusgasutsläppen genom konkreta projekt mellan industriländer och utvecklingsländer.

CEB - United Nations Chief Executives Board for Coordination

CIEC - Conference on International Economic Co-operation

CSD - United Nations Commission on Sustainable Development

ECOSOC - United Nations Economic and Social Council

HLPF - High-level Political Forum on Sustainable Development. En FN-plattform för hållbar utveckling med en central roll i uppföljningen och översynen av Agenda 2030 globalt.

IPCC - The Intergovernmental Panel on Climate Change

JI - Joint Implementation. Definierat i Kyotoprotokollet som en mekanism med syfte att minska växthusgasutsläppen genom konkreta projekt industriländer emellan.

KONSENSUSPRINCIPEN - En beslutsprincip som bl a används i FN-förhandlingar på det ekonomiska och sociala området, som innebär att de allra flesta beslut tas endast om alla mötets parter är eniga.

MONTREALPROTOKOLLET - En internationell överenskommelse som upprättades för att skydda ozonskiktet genom att fasa ut substanser med skadlig påverkan på ozonlagret.

NDC - Nationally Determined Contributions. Ländernas individuellt framtagna nationella klimatplaner.

OECD - Organization for Economic Co-operation and Development

RIOKONFERENSEN - FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro år 1992 (UNCED).

RIO + 20 - FN:s konferens om hållbar utveckling som ägde rum i Rio de Janeiro år 2012 vid 20-årsminnet av Riokonferensen (UNCSD).

SAICM - Strategic Approach to International Chemical Management

SKOGSPRINCIPERNA - Är de icke-bindande principer om hur världens skogar bör bevaras och skyddas, som antogs vid Riokonferensen 1992.

STOCKHOLMSKONFERENSEN - FN:s konferens om den mänskliga miljön som ägde rum i Stockholm år 1972 och var FN:s första miljökonferens med 114 länder representerade (UNCHE).

UNCED - United Nations Conference on Environment and Development

UNCHE - United Nations Conference on the Human Environment

UNEP - United Nations Environment Programme

UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

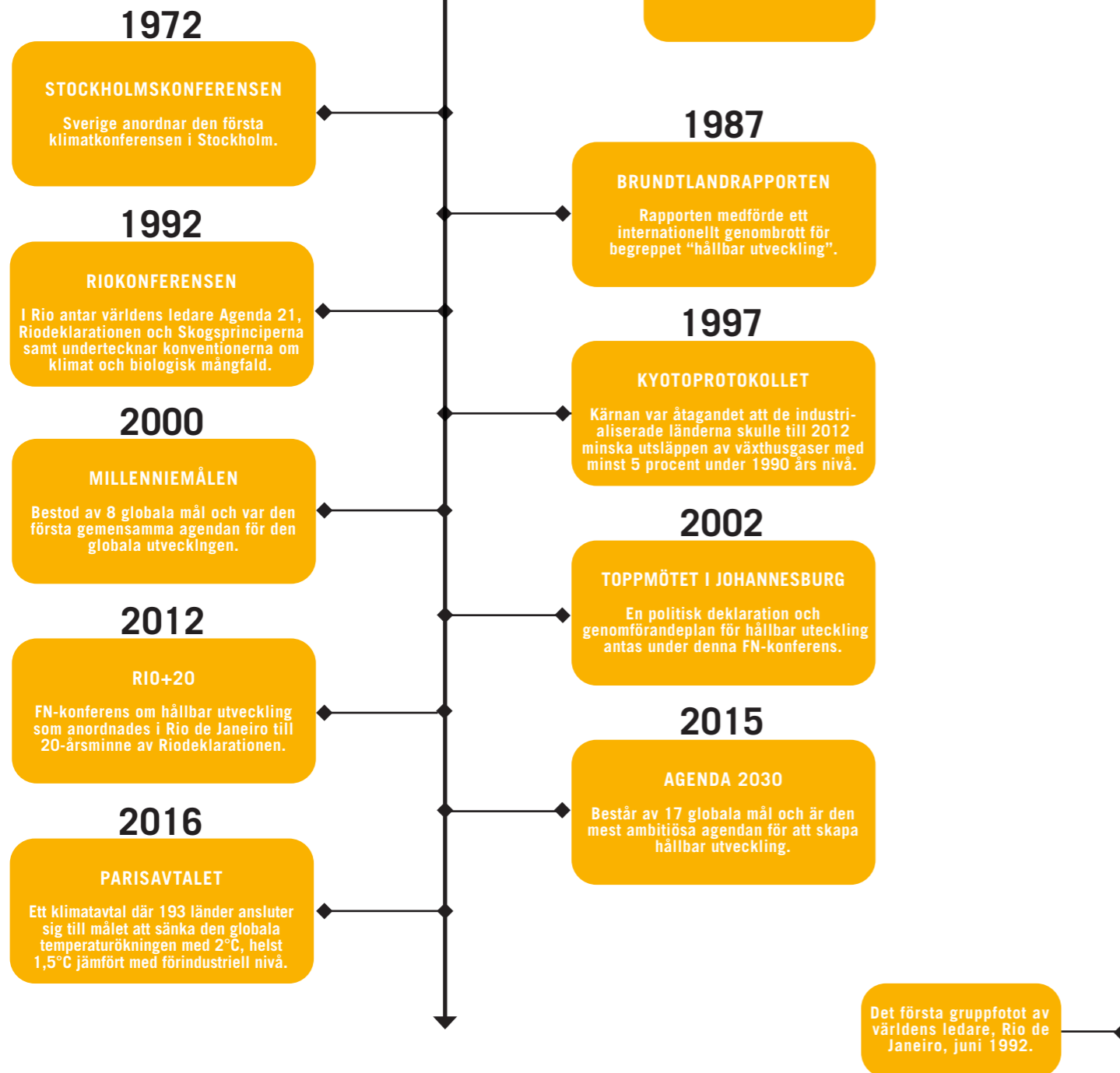
UNFF - United Nations Forum on Forests

VÄRLDSTOPPMÖTET OM HÅLLBAR UTVECKLING - Ägde rum 10 år efter Riokonferensen i Johannesburg 2002.

WCED - World Commission on Environment and Development

WSSD - World Summit on Sustainable Development

TIDSLINJE



INLEDNING

Den globala hållbarhetsagendan är det kumulativa resultatet av en oavbruten förhandlingsprocess i FN sedan slutet av 1960-talet där Sverige spelade pionjärrollen. Agendan består av två distinkta delar, dels ett normativt ramverk på central FN-nivå, Agenda 2030 med dess 17 hållbarhetsmål, dels ca 500 konventioner, överenskommelser och riktlinjer. Agenda 2030 och Parisavtalet år 2015 inom ramen för FN:s klimatkonvention är de politiskt mest uppmärksammade delarna idag. Processen började formellt med Sveriges förslag den 20 maj år 1968 att föra upp miljöfrågan på FN:s dagordning. Initiativet ledde till miljödiplomatins födelse och kulminerade i FN:s konferens om den mänskliga miljön i Stockholm (United Nations Conference on the Human Environment, UNCHE) i juni år 1972 för snart 50 år sedan.

Stockholmskonferensen blev referenspunkten för det globala miljöarbetet som expanderade snabbt med en successivt breddad agenda under följande decennier. Från den inledande inriktningen på gränsöverskridande föreningar utvidgades agendan till sambandet mellan miljö och utveckling och några år efter rapporten från Brundtlandkommissionen år 1987 (World Commission on Environment and Development, WCED) till hållbar utveckling. Begreppet definieras som en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov.

Viktiga milstolpar efter Stockholmskonferensen är uppföljningskonferenserna om miljö och utveckling i Rio de Janeiro år 1992 (United Nations Conference on Environment and Development, UNCED) och Världstoppmötet om hållbar utveckling i Johannesburg år 2002 (World Summit on Sustainable Development, WSSD). Efter Rio skiftade fokus från agendautveckling till genomförande vilket stod i centrum i Johannesburg. Där togs de första stegen att operationalisera begreppet hållbar utveckling.

Bland resultaten efter Stockholmskonferensen finns 300 nya multilaterala konventioner (inkl konventionerna om klimat, biologisk mångfald, öken, avfall och kemikalier), Agenda 21 och Skogsprinciperna, det nya FN-organet om skogsfrågor UNFF (United Nations Forum on Forests), Stockholmsdeklarationens princip 21 om staternas ansvar för miljöförstöring utanför de nationella gränserna samt principerna om försiktighet och förorenaren betalar i Riodeklarationen.

FN:s miljöprogram UNEP (United Nations Environment Programme) bildades år 1972 och miljödepartement/myndigheter upprättades i de flesta länder. Ett mycket centralt resultat var medverkan av vetenskapen, det civila samhället och företag som tog sin början i samband med Stockholmskonferensen och som blivit banbrytande för FN-samarbetet. En serie tvärvetenskapliga FN-konferenser på 1970- och 1990-talet i närliggande frågor bidrog också till att lägga grunden för ett mer integrerat synsätt på utvecklingsfrågorna. Detta ledde till FN:s millenniemål år 2000 som utlöpte år 2015 och ersattes av Agenda 2030 som fullt ut inkorporerar principerna om hållbar utveckling. Agenda 2030 och Parisavtalet om klimatet år 2015 är ljuspunkter som inte varit möjliga utan de föregående decenniernas förhandlingsansträngningar.

Det är i dagens allvarliga situation ett viktigt motto att arbetet på central FN-nivå med miljö och hållbar utveckling är ett tydligt exempel på hur en global förhandlingsprocess starkt kan påverka hur stater, företag, organisationer och enskilda tänker och agerar i en central fråga. Det mödosamma förhandlingsarbetet sedan Stockholmskonferensen bygger på konsensusprincipen. Processen har fortlöpt oaktat de stora geopolitiska omvälvningarna och har på historiskt kort tid påtagligt förändrat normbildningen i världen. Utvecklingen av internationell rätt, nationell lagstiftning och policyutveckling har varit unikt snabb. Detta sätter idag, till skillnad från hur det var år 1972, ett starkt avtryck i den dagliga verkligheten i de allra flesta länder. Solid vetenskaplig grund, skickligt ledarskap och ett effektivt utnyttjande av FN som globalt forum har varit mycket viktiga faktorer bakom de normativa framgångarna. Allt detta är en omistlig grund att stå på när dagens allvarliga utmaningar konfronteras.

Politiska och strukturella hinder har dessvärre lett till ett mycket stort underskott i verkställandet av vad som faktiskt överenskommits, dock med viktiga undantag som till exempel konventionen om långväga luftföroreningar, antagen av FN:s Kommission för Europa år 1979 och Montrealprotokollet om skydd av ozonlagret år 1987. Till implementeringsgapet kommer den politiska oenigheten som omöjliggjort verkningsfulla åtgärder för att bromsa befolkningsökningen och den bristande politiska viljan till skydd av världshaven. I den senare frågan har ett sent framsteg skett genom Sveriges och Fijis initiativ till FN:s högnivåkonferens 2017 som nu följs upp.

Det är en smärtsam insikt att det nu, som under processens första decennier, inte längre är möjligt att lösa problemen. Idag handlar uppgiften snarare om att begränsa skadorna. En avgörande vändpunkt inträffade i början av 1980-talet då president Ronald Reagan och hans administration valde att negligera auktoritativa amerikanska studier angående vikten av omgående och genomgripande åtgärder för att stoppa klimatförändringarna. Detta ledde till en olycklig försening i det internationella klimatsamarbetet. FN:s klimatpanel har nyligen konstaterat att det finns en begränsning på ett fåtal år för att kunna förhindra förödande globala konsekvenser.



Kapitel 1.

DET SVENSKA FN-INITIATIVET

1964

Bildandet av G77-gruppen

Det svenska initiativet som kom att bli Stockholmskonferensen var en reaktion på de allvarliga miljöproblemen efter andra världskriget som började påverka hela planeten. Denna nya globala problematik fick betydande vetenskaplig uppmärksamhet vilket avspeglades i många böcker i den industrialiserade delen av världen riktade till den bredare allmänheten. Den mest inflytelserika är Rachel Carson's "Silent Spring" från år 1962 angående de katastrofala följderna av pesticidanvändande. Detta bidrog starkt till den växande miljöopinionen i västvärlden på 1960- och början av 1970-talet.

1968

Miljöfrågan förs upp på FN:s dagordning

Svenskarna Georg Borgström, Rolf Edberg och Hans Palmstierna lämnade också viktiga bidrag som stimulerade det svenska initiativet där det första steget togs av chefen för FN:s sociala avdelning, Inga Thorsson. Hon föreslog hösten år 1967 till den svenska FN-delegationen att den tidens FN-konferenser om fredligt utnyttjande av kärnkraften skulle ersättas av miljöfrågan. Miljön som ett tänkbart ämne för FN-behandling hade dessförinnan nämnts i den av FN:s före generalsekreterare Dag Hammarskjöld tillsatta rådgivande kommitté för vetenskap och teknik. Propån fick ett positivt mottagande som ledde till att delegationens andreman Börje Billner i december år 1967 framförde förslaget i FN:s generalförsamling. Det var då endast ett preliminärt uppslag som under våren förfinades med FN-ambassadören Sverker Åström som drivande kraft innan det lades fram formellt den 20 maj. Miljöfrågan sågs av de två supermakterna i det kalla kriget, USA och Sovjetunionen, som en teknisk-vetenskaplig fråga och ett lämpligt område för avspänningspolitik. Om frågan istället hade setts i ljuset av kalla krigets nollsummespel hade det svenska initiativet inte varit möjligt.

1972

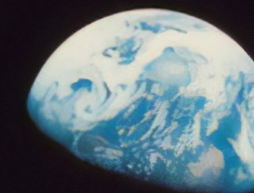
Stockholmskonferensen - FN:s första miljökonferens



Det svenska initiativet vidgade perspektivet betydligt. Det syftade till konkret politisk handling till skillnad från de fragmenterade vetenskapliga diskussionerna som pågick i delar av FN-systemet. Det lyfte också fram vikten att alla aktörer i systemet drog åt samma håll. Den föreslagna metoden var en tvärssektoriell, handlingsinriktad FN-konferens med brett deltagande. Initiativet lyckades och oaktat en rad svårigheter blev Stockholmskonferensen mer framgångsrik än vad man från svensk sida hade kunnat hoppats fyra år tidigare. En viktig anledning var att den personliga faktorn spelade en stor roll i detta formativa skede där särskilt två personer utmärker sig. Den förste är Sverker Åström som var den samlande kraften under den politiska förankringen av denna nya problematik på FN:s dagordning åren 1968 – 1970. Den andre var konferensens generalsekreterare Maurice Strong, tidigare chef för den kanadensiska biståndsmyndigheten CIDA, som ledde det synnerligen effektiva konferenssekretariatet åren 1971 – 1972. En viktig underlättande faktor var att FN:s generalsekreterare fick huvudansvaret för konferensförberedelserna enligt förebild från den tidens vetenskapliga konferenser, ett arrangemang som blev otänkbart efter konferensen i Stockholm med den politiska laddning miljöfrågorna tidigt fick.

Silent Spring

Rachel Carsons bok gavs ut år 1962 och innebar startskottet för den moderna miljörelsen. Boken blottade faran med bekämpningsmedel som användes vid ogräsbekämpning och skadedjursutrotning och ifrågasatte människans tro på en teknisk utveckling. Detta skapade stora rubriker i USA och Carson fick till en början utstå hård kritik för hennes slutsatser i boken, som dock blev en storsäljare. 50 år efter att Silent Spring släpptes ses den av många som en av vår tids viktigaste böcker¹.



Tidiga dilemman och stöttstenar

Betydelsen av att sambandet mellan mänskligheten och den omgivande biosfären för första gången på högsta politiska nivå togs upp så pass tidigt kan inte överskattas. Konferensens motto Only One Earth (En Enda Värld) var inspirerat av det epokgörande fotot av jorden från Apollo 8 på julafton år 1968, tre veckor efter generalförsamlingens enhälliga resolution då FN-konferensen beslutades. Fotot, som sägs vara det mest reproducerade någonsin, visar en sårbar himlakropp i världsrymden med en tunn biosfär och utan synliga nationella gränser (se foto s. 19). Med sin starka laddning symboliserade bilden de nya, globala styrbehoven i en allt mer sammanlänkad värld. Samtidigt illustrerade den också, om än indirekt, de stora dilemman som karaktäriserat processen från första början.

Globaliseringen till trots, förblir fundamentet för världens styrning närmare 200 nationalstater med olika historia, lagar, traditioner och villkor. Nationalstaternas politiska system premierar oftast kortsiktigt beslutsfattande som tenderar att bli fragmentariskt. Spänningen mellan kortsiktigt tänkande i stuprörstermer och en långsiktig helhetssyn har funnits alltsedan Stockholmskonferensen. Först på den allra senaste tiden, med Agenda 2030 och Parisavtalet år 2015, finns nu åtminstone på papperet en långsiktig, överenskommen plan om vad som måste göras med insikten om att förödande planetära konsekvenser annars är ofrånkomliga.

En central problematik från initiativets början var att nationalstaternas sektoriella styrstrukturer liksom nu har sin globala FN-motsvarighet i FN:s fackorgan som kontrolleras av staternas fackmyndigheter.

Den centrala beslutsnivån i FN på det ekonomiska och sociala området, där de av Sverige introducerade tvärspektoriella perspektiven skulle drivas framåt var betydligt svagare. Den har stärkts under senare år genom den ökande samstämmigheten i FN-systemet.

Tre centrala stöttstenar växte fram under Stockholmsprocessen och blev bestående i de följande decenniernas förhandlingsprocess: Nord-sydspänningen, motstånd mot en stark central FN-roll och FN-samordning samt för lite fokus på i-ländernas ansvar.

Nord- och sydspänningen

Den drivande i-landsgruppen, Kanada, Nederländerna, USA och Sverige som ledande aktör prioriterade globala miljöproblem av gemensamt intresse för alla länder. Olika typer av föroreningar var av särskilt intresse. Samtidigt var länderna i kärngruppen medvetna om att u-länderna hade egna specifika problem som måste lösas och talade i allmänna oförbindliga termer om kunskapsöverföring och tekniskt bistånd. Kanske u-länderna skulle kunna undvika i-ländernas tidigare dyrbara misstag i sin egen ekonomiska och sociala utveckling. U-ländernas egenintresse stod i centrum med den underliggande premissen att inga egentliga ändringar i det internationella ekonomiska systemet var påkallade.

Det senare var en mycket svag punkt. Det fanns på grund av de politiska och strukturella begränsningarna ingen inriktning på någon förändring av den egna ohållbara resursförbrukande ekonomiska modellen. Denna grundläggande inskränkning förvärrade hållbarhetskrisen under de kommande decennierna och underblåste de destruktiva nord-sydslåsningarna.

U-länderna hade förstärkt sitt samarbete under det kalla kriget genom bildandet av den alliansfria rörelsen år 1961 på det politiska området och 77 u-länders bildande av G77-gruppen på det ekonomiska området år 1964. Denna grupp, som nu har ca 135 medlemmar, var under många år den dominerande förhandlingskraften i FN:s ekonomiska och sociala arbete.

G77

Under de flesta förhandlingar inom FN går länder ihop i grupper för att få mer tyngd och större förhandlingskraft. G77, som består av de traditionellt benämnda utvecklingsländerna, är en av de viktigaste grupperna. Gruppen bestod vid dess skapande år 1964 av 77 länder, men har idag utökats till över 130 länder. Gruppen kallas ofta för "G77 och Kina", vilket beror på att Kina officiellt inte är en medlem, även om landet agerar och deltar i koalitionen².

För u-länderna med Brasilien i ledningen var de västliga industriländerna det föredöme man ville efterlikna. Brasiliens huvudargumentation var dessutom att det svenska konferensinitiativet måste ses i perspektivet av de övergripande nord-sydrelationerna och det politiska målet att rätta till ojämlikheterna i världen. De industrialiserade länderna var ansvariga för de flesta miljöproblemen och måste därför ta ansvaret att finna lösningar. U-länderna kunde inte hållas tillbaka i sin strävan efter snabb ekonomisk och social utveckling. De rika länderna hade en skyldighet att ställa till förfogande de ytterligare resurser som krävdes för miljöskydd till u-länderna, det vill säga som en tilläggskomponent till det etablerade utvecklingsbiståndet.

Efter en omröstning i generalförsamlingen hösten år 1970 antogs detta synsätt och additionalitetsprincipen knäslattes till förfång för en mer sund, integrerande filosofi. Detta bidrog till att skyddet av miljön blev en andrahandsfråga av begränsad prioritet i både nord och syd.

Motstånd mot FN-samordning och för lite fokus på i-ländernas ansvar

Storbritannien var ledande i en hemlig grupp västliga i-länder (benämnd Brysselgruppen) före Stockholmskonferensen som syftade till att försvaga det blivande FN-organet UNEPs slagkraft och att aktivt avleda den politiska uppmärksamheten från i-ländernas ansvar på nationell nivå. Gruppens agerande kom att få starkt genomslag ända fram till förberedelserna för Riokonferensen år 1992 då Storbritannien började nyansera sin inställning. Dess existens blev känd år 2002.

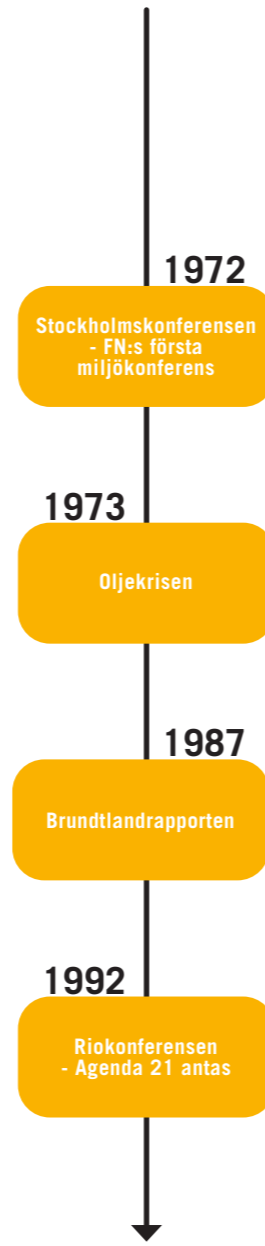
Storbritannien hade en grundmurad skeptisk inställning till en stark roll för FN och förordade politiskt fokus på fackorganen. Frankrike stöttade fackorganet UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) med sin hemvist i Paris och var oroad över att det skulle försvagas. I bakgrunden fanns också industriella intressen, bland annat Concordeprojektet. Sovjetunionen hade av ideologiska skäl en restriktiv hållning till central FN-samordning och tydliga nationella åtaganden. Några år efter Stockholmskonferensen blev Förenta staterna successivt allt mindre positivt inställt till FN.

Kapitel 2.

FRÅN STOCKHOLM 1972 TILL RIO 1992

Genom skicklig diplomati och ett framgångsrikt expertmöte på hög nivå i Founex i Schweiz i juni år 1971 där vikten att integrera miljön i utvecklingsarbetet och i-ländernas egenintresse att bistå u-länderna betonades, valde u-länderna att delta i Stockholmskonferensen. Den underliggande spänningen fanns dock kvar och illustrerades i lättförståeliga ord av Indiens premiärminister Indira Gandhi som förklarade att fattigdomen är den värsta förorenaren. Under de följande decennierna blev nord-sydproblematiken den dominerande frågan i de fortsatta förhandlingarna.

Nord-sydförhandlingarna tog en mycket konkret vändning efter oljekrisen år 1973 och generalförsamlingens resolution år 1974 om en ny ekonomisk världsordning. De oljeproducerande ländernas inflytande i förhandlingarna med de västliga industriländerna ökade starkt med oljeprisernas dramatiska uppgång. De använde detta för att främja u-landsintressena för bland annat skuldavskrivning och betydande ökning i utvecklingsbiståndet. Ekonomiska problem i OECD-länderna (Organization for Economic Co-operation and Development) och den politiska effekten av nederlaget i Vietnamkriget ledde till Förenta staternas initiativ till en stor nord-sydkonferens för att behandla dessa frågor. Konferensen (Conference on International Economic Co-operation, CIEC) åren 1975 - 1977 blev dock resultatlös. En bidragande faktor till detta var stabiliseringen av oljepriserna som minskade intresset i väst för nord-sydförhandlingarna.



Begreppet ny ekonomisk världsordning försvann och CIEC-processen blev en kortvarig parentes i nord-syddiskussionerna som senare kom att ta andra uttryck.

Oljekrisen 1973

Oljekrisen var en period under 1970-talet där priset på olja steg drastiskt på den globala oljemarknaden. Detta föregicks av Syriens och Egyptens attack på Israel under oktoberkriget. Flera västmakter, bl a USA stöttade Israel under kriget, vilket ledde till att OPEC-länderna (Organization of the Petroleum Exporting Countries) höjde priset på olja och slutade exportera till de länder som stöttat Israel. Oljekrisen var ett faktum, vilket ledde till att den högkonjunktur som pågått sedan andra världskriget dalade ner i en lågkonjunktur. I Sverige infördes bl a ransoner på bensin och regeringen uppmanade både myndigheter och privatpersoner att dra ner på sin energikonsumtion².

Motståndet mot en stark FN-roll påverkade det sakliga resultatet av konferensen i Stockholm. Det planerade globala nätverket för granskning av olika föreningar fick till exempel ingen central samordning. Ett antal faktorer försvårade UNEP:s arbete redan från början. Ett effektivt uppfyllande av dess katalytiska roll i FN-systemet som beslutats i Stockholm, var direkt beroende av att länderna följde rekommendationen i Stockholmskonferensens handlingsplan om nationell samordning. Dock uppstod det brister i detta, även i värdlandet Sverige. Därtill kom det aktiva motståndet från deltagarna i Brysselgruppen. En annan faktor var att organisationen inte lokaliserades i Genève i FN-systemets centrum som tänkt utan i periferin i Nairobi. Därtill kom beroendet av frivilliga bidrag. Följden blev operationella problem och en identitetskris i samband med UNEPs tioårsjubileum år 1982 då organisationens stöd av flera orsaker hade försvagats.

Under decenniet efter konferensen i Stockholm blev samtidigt de globala miljöproblemen allt allvarligare. Konferensens handlingsplan, som fokuserade på symptom snarare än orsaker, blev snabbt överspelad. Det internationella samfundets respons blev att angripa de växande problemen främst genom multilaterala konventioner, en ansats som inletts i liten skala i Stockholm. I detta arbete, som inte nödvändigtvis krävde aktiv FN-samordning, kom UNEP att ta en viktig roll som således blev annorlunda från vad som var tänkt under Stockholmskonferensen.

För att kunna hantera den komplexa miljöproblematiken upplevdes det som naturligt att avskilja och angripa enskilda frågor successivt. Under ett antal år verkade detta vara en framgångsrik väg, men fragmenteringen, tonvikten på tekniska förhandlingar i partsorganen och de svaga sanktionsmekanismerna gjorde att fokus på genomförandet i stort sett uteblev. Regeringarna förlorade på grund av den institutionella fragmenteringen redan på 1980-talet kontrollen över helheten i det multilaterala konventionsarbetet. Konventionernas otaliga partsorgan stimulerade framväxten av nationella intressegrupper som hävdade sina egna obestridligt viktiga frågor samtidigt som ett helhetsperspektiv saknades. Följden blev att olika delar av hållbarhetsagendan kom att konkurrera inbördes. Den växande klimatfrågan borde i ljuset av de vetenskapliga rönen ha fått en tidig prioriterad behandling. Så skedde inte på grund av Reaganadministrationens underlåtenhet i början av 1980-talet.

Mer gynnsamma ekonomiska konjunkturer några år senare blev en viktig stimulans till arbetet i Brundtlandkommissionen, vars rapport år 1987 gav legitimitet åt begreppet hållbar utveckling.

Generalförsamlingens behandling av rapporten samma år visade dock att inflytelserika länder i Nord och Syd ännu inte var beredda att genomföra rapportens hållbarhetsagenda. I Nord fanns en oro att detta skulle minska möjligheten att stå emot u-landskrav på ökat bistånd medan länderna i Syd befarade att Nord skulle införa miljökonkurrensvillkor i utvecklingsbiståndet. I bakgrunden fanns en växande frustration bland länder i Syd vars förhoppningar i Stockholm om en bättre utveckling hade grusats. Detta bidrog till en ökad nord-sydpolarisering.

Brundtlandrapporten

Brundtlandrapporten lanserades år 1987 av Brundtlandkommissionen vilken leddes av Norges dåvarande statsminister Gro Harlem Brundtland. Detta var det internationella genombrottet för begreppet hållbar utveckling som definierades som "en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjlighet att tillfredsställa sin behov"⁴.

Riokonferensen 1992

I detta viktiga skede tog Sverige sitt andra stora FN-initiativ. Förslaget till en uppföljningskonferens efter den i Stockholm ledde till FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro år 1992. Brundtlandrapporten bidrog starkt till att åstadkomma en global samsyn att bredda Stockholmskonferensens agenda till att innefatta den ekonomiska och sociala dimensionen på ett mer konkret sätt. Beslutet att sammankalla Riokonferensen togs i generalförsamlingen år 1989 efter komplexa förhandlingar. G77 tog över förhandlingsledningen från Sverige och inordnade miljöfrågorna i de övergripande nord-sydrelationerna.

Initiativets framgång hängde samman med ett liknande men mer komplext samspel mellan olika faktorer än de i slutet av 1960-talet. Hit hörde det ökade folkliga engagemanget i miljöproblematiken i västliga nyckelländer under andra hälften av 1980-talet. En annan faktor var att Sverige i sin speciella position efter konferensen i Stockholm kunde, i en mer föränderlig och komplex situation, bidra till att främja konsensus mellan G77 och de västliga industriländerna. Huvudaktörerna från Nord och Syd hittade i resolutionen år 1989 en balans mellan sina delvis motsatta positioner. G77:s önskemål tillgodosågs i stor utsträckning men den grundläggande frågan om den relativa viktningen mellan miljö och utveckling hänsköts till förberedelsearbetet. Det innebar en överväldigande arbetsbörda för den förberedande kommittén.

Oaktat det mer positiva klimatet i slutet av 1980-talet hade ännu ingen nämnvärd ändring skett i staternas nationella prioriteringar. Detta framgick tydligt av det fortsatta misslyckandet i integreringen av miljön i ekonomisk politik, i de betydande institutionella begränsningarna trots de regulativa framgångarna samt det otillräckliga fokuset på nationellt genomförande.

Riokonferensen var en fortsättning av förhandlingsprocessen sedan konferensen i Stockholm, markerad av intressekonflikterna mellan Nord och Syd. Den ägde rum i en betydligt förändrad global situation som kännetecknades av den snabba globaliseringen, den växande globala miljöagendan och den stora geopolitiska omvälvningen i samband med Sovjetunionens upplösning. Dessa stora förändringar tillsammans med en ekonomisk recession minskade sammantaget det politiska utrymmet i de västliga industriländerna att tillmötesgå Syd.

Den breda miljö- och utvecklingsagenda som successivt utvecklats efter Stockholmskonferensen var ännu inte operativt kopplad till FN-familjens samlade utvecklingsansträngningar. Som nämnts var motståndet fortfarande stort av politiska skäl både i Nord och Syd att i praktiken anamma begreppet hållbar utveckling. Oaktat dessa begränsande realiteter förde Riokonferensen Stockholmsagendan betydligt framåt när det gäller normativ utveckling och konkretisering av önskvärda åtgärder. Dess viktigaste resultat var Riodeklarationen och Agenda 21.

I deklarationen klargjorde principen om gemensamt men differentierat ansvar (princip 7) att de industrialiserade länderna hade huvudansvaret i den internationella strävan mot hållbar utveckling. En annan framgång för u-länderna var princip 5 som klargör att avskaffande av fattigdom är en oundgänglig förutsättning för hållbar utveckling. Deklarationen fastslog även att miljöskydd skall vara en integrerad del av utvecklingsprocessen (princip 4). I-länderna fick acceptans för de viktiga principerna om försiktighet (princip 15), förorenaren betalar (princip 16) och rätt till information och rättslig tillgång (princip 10).

Konferensledningen, generalsekreterare Maurice Strong och hans sekretariat samt ordföranden i förberedande kommittén Tommy Koh, spelade en nyckelroll i att stimulera och mobilisera delegaterna. Agenda 21 kom därmed, om än med viktiga tillkortakommanden, att bli en första detaljerad och förhandlad internationell plan för övergången till hållbar utveckling. Detta med stark tonvikt på den nationella och lokala nivån. Det senare var en genomgripande öppning. Sovjetunionens upplösning hade som en följd effekt att FN-stadgans förbud mot inblandning i interna angelägenheter luckrades upp.

Till detta kopplades ett ambitiöst program för fortsatt internationellt arbete och institutionella uppföljningsarrangemang som stadfäste ett normativt FN-inflytande på nationell policynivå i flera samhällssektorer som inte förekommit tidigare. Bland annat upprättades FN:s kommission för hållbar utveckling, CSD (United Nations Commission on Sustainable Development) vilket var en bekräftelse att den bredare miljö- och utvecklingsagendan krävde en ny institutionell ansats på den högsta FN-nivån. CSD fick dock en svag formell position som en underkommission till FN:s Ekonomiska och Sociala Råd ECOSOC (United Nations Economic and Social Council). Förslagets främsta tillskyndare, västliga industriländer, hoppades ändå att kommissionen skulle kunna påverka uppföljningen av Agenda 21 på nationell nivå och så småningom förbättra den institutionella samstämmigheten i FN-familjen.

Vidare enades konferensen även om Skogsprinciperna som utgjorde en första global konsensus om skogar och möjliggjorde fortsatt globalt samarbete på detta avgörande område. De två ramkonventionerna om klimat och biologisk mångfald undertecknades under konferensen. De gav inte tillräckliga svar på de vitala frågor de behandlade men var icke desto mindre ett nödvändigt första steg. De två konventionerna innebar ett viktigt genombrott i internationell rätt genom att de slog fast att klimatförändringar och biologisk mångfald är gemensamma angelägenheter för mänskligheten.

Den planetära räckvidden av dessa resultat innebar en betydelsefull kvalitativ förändring i FN:s arbete, vilket bekräftades av den stora majoritet av världsledare som närvarade i Rio. Ett antal faktorer begränsade dock utsikterna till ett framgångsrikt genomförande av Riokonferensens resultat.

- Genomförandet av Agenda 21 på den nationella nivån var ytterst beroende av de enskilda regeringarna med deras begränsningar och konkurrerande inhemska agendor.
- Agenda 21 saknade politisk kraft inom nyckelområden som befolkningsfrågan, energi samt produktions- och konsumtionsmönster.
- Agenda 21 klargjorde tydligt betydelsen av fattigdomsbekämpning för att uppnå hållbar utveckling, men genomförandet av dess detaljerade föreskrifter skulle kräva resurser som inte var säkerställda.
- Agenda 21s genomförande sågs av u-länderna som direkt beroende av de industrialiserade ländernas uppfyllande av sina finansiella och andra åtaganden. Detta övergripande dilemma påverkade ofrånkomligen effektiviteten i det institutionella uppföljningsarrangemanget som var bräckligt från början. CSD med sin svaga formella ställning skulle vara beroende av högst osäkert nationellt högnivåstöd. Redan vid det första mötet med FN:s generalförsamling efter Riokonferensen stod det klart att utsikterna att uppnå endast en utvecklingsagenda i FN var högst begränsade vilket fortsatte att förlänga vägen mot hållbar utveckling.

G77 stödde förslaget om CSD som man huvudsakligen såg som ett instrument att vidmakthålla sin påtryckning på Nord för uppfyllandet av finansiella och andra krav. Den politiska energin i Rio räckte inte till för att bibehålla fokus på förhandlingarnas utgångspunkt att stärka den samlade institutionella strukturen, inklusive UNEP som blev försvagat efter Rioproessen.

Vid konferensen kom G77 genom de stora omvärldsförändringarna att bli den svagaste förhandlingsparten. Dess framgångar i förhandlingarna om generalförsamlingens resolution då konferensen beslutades år 1989 kunde inte vidmakthållas när det gällde att få till stånd fasta åtaganden från Nord. G77 accepterade Agenda 21 och ett stort antal länder undertecknade de två ramkonventionerna med förhoppningen att de nödvändiga finansiella och andra resurserna skulle ställas till förfogande efter hand. Inställningen liknade u-ländernas hållning i Stockholmskonferensen med skillnaden att det i Rio fanns ett mycket mer konkret arbetsprogram att förhålla sig till. Det bör noteras att ett centralt u-landskrav om en konvention mot ökenspridning och minskning av effekterna av torka uppfylldes. Konventionen undertecknades år 1994 och trädde i kraft år 1996.

Förenta staternas abdikation från sin ledarskapsroll efter Stockholmskonferensen försvagade Rios övergripande resultat och uppföljningsutsikterna, inte minst inom det centrala området produktions- och konsumtionsmönster. Vakuumet efter Förenta staterna kunde vid denna tid inte fyllas vare sig av den Europeiska Gemenskapen (EG) eller Japan som blivit en viktig aktör mot bakgrund av dess snabba ekonomiska utveckling. EG var en relativt svag och ofta splittrad politisk kraft. Flera viktiga medlemmar, exempelvis Tyskland, var absorberade av efterverkningarna av Sovjetunionens kollaps och de begynnande krigen i samband med upplösningen av Jugoslavien. Europeiska Unionen skulle dock som framgår nedan senare ta en allt viktigare roll i förhandlingsprocessen.



Kapitel 3.

FRÅN RIO 1992 TILL JOHANNESBURG 2002

1992

Riokonferensen
- Agenda 21 antas

1997

Kyotoprotokollet

2000

Millenni målen

2002

Världstoppmötet i
Johannesburg

Det visade sig inte vara möjligt att komma ur dödläget mellan Nord och Syd under tioårsperioden mellan Riokonferensen år 1992 och Världstoppmötet om hållbar utveckling år 2002. Förhandlingsmiljön komplicerades av faktorer sammanhängande med den geopolitiska transformationen efter det kalla kriget och förhandlingarnas ökande komplexitet med högre insatser. Delvis som ett resultat av dessa faktorer började det traditionella gruppsystemet att lösas upp vilket gjorde förhandlingarna än mer komplicerade och oförutsägbara. Detta gällde särskilt G77 som hade allt svårare att komma fram till gemensamma positioner utom när det gällde dess övergripande krav på de industrialiserade länderna om ytterligare finansiella resurser och teknologiöverföring.

U-länderna kunde ändå de facto få inflytande i förhandlingarna i takt med att FN:s medlemsantal växte. De kunde visserligen inte kontrollera den substantiella dagordningen men blev genom sin växande majoritet en stark politisk kraft. Utan deras deltagande vore de globala avtalen meningslösa vilket ökade i-ländernas motivation att inbegripa u-länder i förhandlingarna om nya miljöavtal. EU å andra sidan, framträdde successivt som en allt starkare gemensam kraft. Förenta staterna tonade ned sin negativa FN-profil under Clintonadministrationen åren 1993 – 2000, men dess positioner i sak förblev i stort sett oförändrade sedan Rio.

Riokonferensen hade i grunden ändrat förhandlingsprocessens karaktär. Genom Agenda 21 fanns nu en politiskt överenskommen strategi för ansträngningarna mot hållbar utveckling. Trots sina ofullkomligheter hade ett sådant internationellt förhandlat dokument inte funnits tidigare och blev den gemensamma nämnaren i uppföljningsprocessen efter Rio. De nydanande rekommendationerna för nationella och lokala åtgärder ledde till en snabb expansion av lokala Agenda 21-initiativ över hela världen under 1990-talet. Agenda 21 kom dock inte att leda till någon större omorientering av de nationella prioriteringarna i de industrialiserade länderna. Något sådant var inte heller att vänta i u-länderna vilka tydligt hade kopplat genomförandet av Agenda 21 till de industrialiserade ländernas åtaganden.

Med Agenda 21 som den överenskomna måttstocken i FN-familjen ökade samstämmigheten i multilateralt samarbete under 1990-talet oaktat den fortsatta institutionella fragmenteringen. Ett konkret resultat var sammankallandet av en serie tvärssektoriella FN-konferenser om olika utvecklingsfrågor. Dessa gällde mänskliga rättigheter, befolkning, minskning av naturkatastrofer, social utveckling, gender, urbanisering och livsmedelsfrågor. Genom konferenserna anammades det bredare utvecklingsbegreppet som antagits i Rio i hela FN-systemet. Detta underbyggde generalsekreterare Kofi Annans initiativ till en sammanhållen FN-vision och strategi för utvecklingsfrågorna, vilket ledde till generalförsamlingens antagande av Millenniemålen år 2000. Millenniemålen blev det första konkreta steget mot en enda utvecklingsagenda och ett erkännande av att allvarliga och beständiga utvecklingsproblem kvarstod. Det var också en tydlig bekräftelse av det stora gapet mellan överenskommelser på hållbarhetsområdet och deras genomförande. Emellertid var millenniemålens avsnitt om miljöfrågorna alltför allmänt och vagt formulerad.

Agenda 21 bekräftade och gav legitimitet åt den icke-statliga sektorns ökande roll i policyutvecklingen gällande hållbar utveckling. Denna trend fortsatte under perioden Rio år 1992 till Johannesburg år 2002.

Millenniemålen

Inför millennieskiftet fanns en utbredd vilja bland världsledare att på riktigt bemöta de globala utvecklingsfrågorna. År 2000 samlades därför alla världens ledare, på inbjudan av dåvarande generalsekreterare för FN, Kofi Annan, i FN:s högkvarter i New York. Syftet var att diskutera hur länderna kollektivt kunde ta ansvar för den globala utvecklingen, vilket resulterade i den första gemensamma agendan för den globala utvecklingen. Millenniemålen var åtta globala mål, med mätbara indikatorer och delmål som syftade till att förbättra tillvaron för världens fattigaste. Målen skulle ha uppnåtts vid 2015, men ersattes då istället av de globala målen i Agenda 2030⁵.

I Rio beslutades om vidareutveckling av normer och legala instrument med ett starkt miljöfokus. Detta var en fortsättning av den behovsstyrda processen efter Stockholmskonferensen som främst drevs av industrialiserade länder och bland annat ledde till överenskommelser om överfiskning, kemikalier och avfall. Klimatkonventionens Kyotoprotokoll år 1997 var den första legalt bindande överenskommelsen angående begränsningar i utsläppen av växthusgaser. Även om protokollet var klart otillräckligt i relation till behoven var det ett viktigt framsteg då det konkret ingrep i de centrala industriella och ekonomiska processerna i de anslutna i-länderna. Biosäkerhetsprotokollet till konventionen om biologisk mångfald antogs i Cartagena år 2000 som det första miljöavtal som inte var underordnat Världshandelsorganisationens regler.

Ökenkonventionen var den första globala konvention som antogs efter ett u-landsinitiativ. Givarbidragen till dess genomförande var emellertid betydligt mindre generösa än till de två Riokonventionerna.

Nord-sydspänningen genomsyrade de flesta uppföljningsprocesser efter Rio. Även om agendan gjorde framsteg var detta ett allvarligt hinder. Med de ökande politiska svårigheterna minskade också gradvis utrymmet i FN-processen för starkt politiskt ledarskap och en proaktiv sekretariatsroll. Bland andra svårigheter i uppföljningsprocessen efter Rio fanns också politiska effekter av den snabba globaliseringen och problemen i CSD:s och UNEP:s verksamheter.

De ekonomiska globaliseringstrenderna efter det kalla kriget stimulerades av upprättandet av Världshandelsorganisationen WTO (World Trade Organization) år 1995. WTO:s starka regelverk för genomförande och sanktioner gav organisationen en mycket starkare institutionellt grundval än Agenda 21 som saknade dessa instrument. Detta bidrog till en förstärkning av ett mer kortsiktigt och till synes mer framgångsrikt paradig som konkurrerade med Agenda 21. Detta karaktäriserades av en tilltro till marknadskrafterna med ett minimum av regler, ökad konsumtion som ett önskvärt mål i sig och en ökad liberalisering av handeln. Förväntningen var att marknadens välbefinnande skulle tillhandahålla ökade resurser för miljöskydd. Detta paradig föreföll erbjuda snabba och enkla lösningar på utvecklingsproblematiken och utmanade inte invanda livsstilar i de industrialiserade länderna. Detta innebar att politiska ledare inte skulle behöva göra potentiellt impopulära val om överenskommelserna i Rio togs på allvar i de nationella policyvalen.

Mot slutet av perioden stod det klart att globaliseringen var en flyktig kraft som i sig inte kunde erbjuda en lösning i strävan mot hållbar utveckling. Nyckeln till det övergripande problemet, som Agenda 21 hade identifierat, var att sätta ett ekonomiskt värde på ekosystemtjänster och på den verkliga kostnaden av människans aktiviteter i ett längre tidsperspektiv.

De stora begränsningarna i CSD:s uppföljningsroll kom att utgöra ett svårt hinder. Dess roll att utvärdera genomförandet av Agenda 21 hade inte motsvarats av några formella befogenheter inom FN-systemet eller gentemot regeringarna. Med tanke på de komplexa politiska förhållandena i Rio-processen var upprättandet av CSD i sig själv en framgång. Trots de inbyggda svårigheterna lyckades CSD ändå åstadkomma en hedrande insats fram till Johannesburg. Detta gällde framförallt involveringen av icke-statliga aktörer i verksamheten. Utvecklingen av konsensus på skogsområdet efter Rio genom tillskapandet av det nya FN-organet UNFF kan också nämnas.

Nord-sydspänningen begränsade allvarligt CSD:s föreskrivna policyvägledande roll. Därtill kom mot slutet av perioden ytterligare en polarisering som utgjordes av en miljö-utvecklingsspänning. Denna närdes både av Syds motvillighet att ge hög prioritet åt miljödimensionen i hållbar utveckling och den bristfälliga viljan i OECD-länder att minska sin belastning på miljön. CSD försvagades även av att dess möten framförallt bevisades av miljöministrar som generellt hade begränsat inflytande i sina regeringar. Samtidigt var CSD helt beroende av högnivåstöd från huvudstäderna. Situationen komplicerade genomförandet av hållbarhetskonceptet och skapade oklarheter i relationen mellan CSD och UNEP. UNEP led under de första fem åren efter Rio av minskat politiskt stöd vilket bland annat tog sig uttryck i en betydande nedgång i de frivilliga finansiella bidragen.

Situationen ledde till allvarliga motsättningar om organisationens prioriteter. Så småningom kunde UNEP till stor del komma över problemen. Ett viktigt bidrag var Nairobi-deklarationen år 1997 som återställde UNEP:s mandat. Den definierade UNEP:s roll som den ledande globala miljömyndigheten som fastställer den globala miljöagendan, främjar en koherent tillämpning av miljödimensionen i hållbar utveckling inom FN-systemet och är auktoritativ förespråkare för den globala miljön.

Ett år senare tillsatte FN:s nye generalsekreterare Kofi Annan en internationell arbetsgrupp, vars förslag beredde marken för en förbättring när det gällde två grundläggande problem för UNEP alltsedan konferensen i Stockholm. Det första var bildandet av ett globalt miljöministerforum som så småningom banade vägen för universellt medlemskap i UNEP:s styrelse. Det var en stor begränsning att UNEP med sitt vidsträckt mandat, förblev finansiellt beroende av ett fåtal givare. Med ett universellt medlemskap skulle finansieringen lösas obligatoriskt via FN:s bidragsskala. Det andra var bildandet av en FN-systemövergripande ledningsgrupp på miljöområdet EMG (Environment Management Group). Detta blev möjligt sedan motståndet mot en aktiv FN-samordning successivt minskat efter Sovjetunionens upplösning och Storbritanniens ändrade attityd under 1990-talet. Förenta staterna stödde förslaget av effektivitetsskäl. Femårsöversynen av Riokonferensen år 1997 kunde inte skyla över det grundläggande problemet att förutsättningen för det globala partnerskap som överenskommit genom Agenda 21 inte var för handen. Detta blev desto tydligare som de internationella biståndsvolymer hade minskat under de fem åren. Översynen utmynnade i en uppriktig utvärdering av bristerna och en utfästelse att större mätbara framgångar skulle eftersträvas år 2002.

Toppmötet i Johannesburg 2002

Tidiga förhoppningar under förberedelsearbetet att Världstoppmötet om hållbar utveckling i Johannesburg 2002 skulle utmynna i en global överenskommelse som skulle föra samman de centrala närbesläktade globala utvecklingsprocesserna kunde inte infrias. Fortsatta sektoriella skiljelinjer på nationell nivå fick exempelvis till följd att Monterreyprocessen om finansiella resurser och Doharundan om frihandel fortsatte som tidigare utan någon operativ koppling till Johannesburgprocessen. Paradoxen mellan den ökande globala koherensen i FN-processen och den fortsatt bristande nationella samordningen blev vid millennieskiftet alltmer uppenbar. Detta var ett hinder som var omöjligt att överbrygga i de rådande begränsande politiska, ekonomiska och institutionella förhållandena under tioårsperioden efter Rio. Sett i detta ljus blev toppmötet en framgång samtidigt som de övergripande begränsningarna kastade en skugga över uppföljningen.

Toppmötet uppnådde tre viktiga resultat:

1. Hållbar utveckling med sina tre dimensioner – den ekonomiska, sociala och miljömässiga – blev slutligt bekräftat som ramen för utvecklingsarbetet. Ett bredare hållbarhetsperspektiv utformades när det gäller fattigdomsbekämpning och en större betoning än i Rio lades vid den sociala dimensionen, jämställdhet och vikten av vetenskap och utbildning. Med dessa beslut tog det internationella samfundet efter beslutet om Millenniemålen ytterligare ett beslutsamt steg mot att upprätta en enda utvecklingsagenda istället för de olika agendor som tillämpats fram till dess. Detta innebar också för första gången ett tydligt erkännande av alla staters ansvar i detta arbete. Toppmötet rekommenderade en serie institutionella åtgärder på internationell, regional och nationell nivå för att bistå i genomförandet av den integrerade agendan.

Den institutionella överenskommelsen uppmärksammades särskilt av FN:s generalförsamling hösten år 2002. Den lyfte upp hållbar utveckling som ett nyckelelement i FN:s utvecklingsarbete och innehöll en rad rekommendationer om integrerade institutionella åtgärder på alla nivåer. Där ingick ett förstärkt fokus på genomförande och samordning som innefattade Monterreyprocessen, den nationella samordningen och ett utarbetande av nationella strategier för hållbar utveckling. Detta var ett stort steg framåt mot ett sammanhållet arbete för hållbar utveckling mellan de globala, regionala och nationella nivåerna.

2. Toppmötet enades om en rad konkreta åtaganden på miljöområdet som komplement till Millenniemålen. Där ingick åtgärder när det gäller sanitet, kemikalier, vattenförvaltning, överfiske och biologisk mångfald.

3. Toppmötet lyfte fram vikten av partnerskap mellan olika statliga och icke-statliga aktörer som en nyckelfaktor i arbetet för hållbar utveckling. Detta återspeglade insikten som växt fram i FNs förhandlingsprocess - att regeringarna ensamma inte kan föra hållbarhetsagendan framåt.

Bibehållandet av integriteten i de närbesläktade förhandlingsprocesserna Monterrey och Doha var nödvändigt för att säkerställa konsensus i Johannesburg. Detta signalerade samtidigt att uppföljningen skulle stå inför stora utmaningar. Liksom i Rio kunde inte det internationella samfundet identifiera varifrån alla resurser som krävdes för att genomföra de flesta av rekommendationerna i Johannesburg skulle komma från. Additionalitetskonceptet i biståndsfrågorna som funnits sedan år 1970, kom inte att figurera i slutdokumenten från Johannesburg.

Orsaken kan sökas i både den minskande betydelsen av det officiella biståndet i resursflödena mellan Nord och Syd och överenskommelsen om att upprätta en hållbarhetsagenda. Överenskommelsen innebar, åtminstone i teorin, att utveckling och miljö inte stod i motsättning till varandra. Detta innebar dock inte att förtroendeproblemen mellan Nord och Syd hade övervunnits, något som var tydligt i andra samtida globala förhandlingsprocesser som klimatförhandlingarna.

Vid mötets slut sammanfattade konferensledningen vad de flesta deltagande politiker och förhandlare då tydligt kände - nyckeln till framgång låg i det faktiska genomförandet av den nya utvecklingsagendan och de konkreta åtaganden som gjorts. En naturlig slutsats borde vara att låta ordentlig tid gå innan ett nytt toppmöte sammankallades. Förslaget från konferensens generalsekreterare Nitin Desai var att ett sådant inte ägde rum före år 2017. Det rådde betydande oklarhet om den nödvändiga uppslutningen av regeringarna var förhanden för att åstadkomma fokus på genomförandet. Detta kunde härledas inte minst till de grundläggande bristerna i existerande styrstrukturer som inte nämnvärt sätt anpassats till hållbarhetskraven sedan Riokonferensen. Skillnaden tio år senare var den ökande insikten bland berörda aktörer att konsekvenserna för planeten av ett misslyckande kunde bli stora och också förödande.



Kapitel 4.

MOT AGENDA 2030

2002

Världstoppmötet i
Johannesburg

2005

FN 60-års jubileum

2012

Rio + 20

2015

FN:s medlemsländer
antar Agenda 2030

Det grundläggande dilemma under perioden år 2003 – 2015 förblev det stora implementeringsgapet som nu lett till en ohållbar situation. Ett antal sammanlänkade hållbarhetsrelaterade problem nådde under åren efter Johannesburg krisproportioner med klimatförändringarna som den mest påtagliga gemensamma nämnaren. Till problemen hör accelererande översvämningar och torka med ofrivilliga storskaliga migrationsströmmar, förstöringen av världshaven, befolkningsökningen, livsmedelskrisen, avskogningen, utfiskningen, kemikalieförgiftningen, ohållbara energisystem, biodiversitetskrisen och osäkerheten i de internationella finansiella systemen. Problemen accelererade efter år 2010.

På den centrala FN-nivån gjordes ett försök att ingjuta ny kraft i CSD som antog ett mångårigt nytt arbetsprogram år 2003 som mer konkret anknöt till utvecklingsagendan från Johannesburg. Den grundläggande svagheten med det vidsträckta mandatet och det minimala konkreta policyinflytandet bestod dock. Rekommendationen om att stärka ECOSOCs samordnande roll genomfördes inte. FN:s 60-årsjubileum år 2005 var ett nytt tillfälle att driva hållbarhetsagendan framåt. Världens församlade ledare bekräftade överenskommelserna i Rio och Johannesburg och sitt åtagande att främja konkret handling och utvidgat internationellt samarbete för att uppnå hållbar utveckling. Klimatförändringarna fick särskild uppmärksamhet.

Ett resultat blev den av FN:s generalsekreterare tillsatta högnivåpanelen för att främja ökad samstämmighet i FN-systemet (High-level Panel on UN System-wide Coherence). Panelens arbete ledde till vissa begränsade resultat inom generalsekreterarens eget ansvarsområde. De ledde bland annat till pilotprogram för mer integrerade utvecklingsprojekt och en reform av mekanismen för FN-samordning (United Nations Chief Executives Board for Coordination, CEB). Ett annat resultat blev beslutet att inleda regeringskonsultationer i samma övergripande syfte. De leddes av Mexikos och Schweiz' FN-ambassadörer. De bars dock inte upp av något starkt huvudstadsstöd och präglades av de traditionella nord-syd motsättningarna om avvägningen mellan miljö- och utvecklingsmålen. Konsultationerna avbröts år 2009.

När det gäller Millenniemålen konstaterades år 2008 att förstärkta åtgärder var nödvändiga om de skulle kunna nås i Afrika. Åtagandet i Johannesburg att avsevärt reducera takten i förlusten av biologisk mångfald till år 2010 kunde inte infrias. På kemikalieområdet gjordes framsteg efter Johannesburg. Stockholmskonventionen om långlivade organiska föreningar trädde i kraft år 2004 och hade efter fem år 152 avtalsparter. Den i Johannesburg överenskomna bredare strategin på kemikalieområdet blev verklighet år 2006 (Strategic Approach to International Chemicals Management, SAICM). Dess genomförande hämmades dock av otillräckliga resurser.

Aspirationerna i Johannesburg om ett framgångsrikt avslutande av förhandlingarna i WTO som inledde med Doharundan år 2001 kunde inte fullföljas, främst på grund av motsättningar vad gäller jordbruk och tullar på industrivaror.

Brasilien tog i denna sammansatta situation initiativ till en ny övergripande FN-konferens, FN:s konferens om hållbar utveckling (UN Conference on Sustainable Development), vilket antogs av generalförsamlingen år 2009 trots de tidigare reservationerna i medlemskretsen. Den benämndes allmänt Rio+20 och ägde rum år 2012. Med den redan antagna agendan för hållbar utveckling och det rådande implementeringsgapet var initiativet förenat med stora risker. Dess resultat blev också blygsamt i konkreta termer och utlöste stor besvikelse inom den icke-statliga sektorn. Viktigt var dock att Agenda 21 och Johannesburgs implementeringsplan bekräftades.

Agenda 2030

Agenda 2030 består av de globala målen, som är den mest ambitiösa agendan för att skapa hållbar utveckling. De globala målen består av 17 mål med underliggande delmål. Tillsammans ska dessa mål avskaffa extrem fattigdom, minska ojämlikheter och orättvisor i världen, främja fred och rättvisa globalt samt säkerställa ett varaktigt skydd för planeten och dess resurser. Målen är odelbara, integrerade och universella och tar hänsyn till hållbar utveckling socialt, ekonomiskt och miljömässigt. De antogs under FN:s Sustainable Development Summit 2015 i New York av organisationens 193 länder och ska vara uppfyllda år 2030⁶.

Vid analysen av ländernas nationalrapporter inför Rio+20 konstaterades att de flesta länder ratificerat de 12 viktigaste miljökonventionerna. Länderna rapporterade om ett antal samstämmiga problem. Till dem hörde svårigheterna med integrationen mellan olika delar av hållbarhetsagendan och den institutionella fragmenteringen, prioriteringar, bristande teknisk kapacitet för implementering och otillräckliga resurser. Återigen bekräftades att huvudproblemet var det konkreta genomförandet.

Konferensen enades om att anamma förslaget som lyfts i generalsekreterarens arbetsgrupp år 1998 om universellt medlemskap i UNEP:s styrelse, vilket skapade förutsättningar för ett förbättrat engagemang i organisationen och tryggade dess finansiella bas. Konferensen beslutade att ersätta CSD med ett politiskt högnivåforum för hållbar utveckling HLPPF (High-level Political Forum on Sustainable Development) som knöts både till FN:s generalförsamling och ECOSOC, vilket gav det ökad politisk tyngd jämfört med CSD. Det konstituerades i september år 2013. Konferensen beslutade vidare att inleda arbete för att formulera globala hållbarhetsmål för att ersätta Millenniemålen som löpte ut år 2015. Detta beredde marken för Agenda 2030 med dess 17 huvudmål och 169 delmål.

Förhandlingarna om de nya hållbarhetsmålen ägde rum i det nya högnivåorganet och främjades av den globala mobilisering som ägde rum år 2015. Dess huvuduppgift är att löpande utvärdera uppfyllnaden av Agenda 2030. Målen i Agenda 2030 är betydligt mer konkreta än tidigare. Uppföljningen följs upp med statistiskt mätbara metoder och vikten av ansvarstagande understryks tydligare än tidigare. Den nationella dimensionen, också i de industrialiserade länderna, står nu i fokus på ett helt annat sätt. Samarbetet med den icke-statliga sektorn betonas starkt. Den stora utmaningen för att Agenda 2030 skall bli framgångsrikt är att dess integrerade perspektiv konkret återspeglas i genomförandet på den nationella och lokala nivån.





Kapitel 5.

KLIMATFÖRHANDLINGARNA

2015

FN:s medlemsländer
antar Agenda 2030

2015

Undertecknande av
Parisavtalet

2016

Parisavtalet träder
i kraft

De allt tydligare effekterna av klimatförändringarna efter millennieskiftet utlöste ett framväxande krismedvetande på en helt annan nivå än vid tidigare opinionsyttringar. Den före Världsbanksekonomen Nicholas Stern visade övertygande i en rapport år 2005 att kostnaderna förenade med klimatförändringarna skulle bli mångdubbelt större än kostnaderna för motåtgärder. Allmän opinion och regeringar i stora delar av världen oberoende av utvecklingsnivå engagerade sig alltmer. FN:s klimatpanel, The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) tilldelades Nobels fredspris år 2007 tillsammans med den tidigare amerikanske vicepresidenten Al Gore. IPCC, som inrättades år 1997, spelade en nyckelroll bakom tillkomsten av klimatkonventionen och dess uppföljning.

Klimatförhandlingarna baserades liksom den övergripande processen på den centrala FN-nivån på principen om gemensamt men differentierat ansvar. Vid konventionens första möte år 1995 enades parterna i Berlinmandatet om att inleda förhandlingar om en överenskommelse om kvantitativa utsläpps begränsningar. Bakgrunden var IPCCs slutsats att tillgängliga data sammantaget tydde på en märkbar mänsklig påverkan på det globala klimatet. Detta hade amerikanska forskare redan kommit fram till i slutet av 1970-talet.

Resultatet blev Kyotoprotokollet år 1997. Dess kärna var ett åtagande där de industrialiserade länderna mellan år 2008 och 2012 skulle minska sina utsläpp av växthusgaser med minst 5 procent under 1990 års nivå. Till detta kopplades mekanismer där industriländerna kunde öka sina utsläpp om de kompensterades genom minskningar i samarbete med andra i-länder (Joint Implementation, JI) eller med u-länder (Clean Development Mechanism, CDM). EU antog ett eget system för handel med utsläppsrätter. Den konkreta effekten av dessa åtgärder har dock förblivit oklara.

Kyotoprotokollet

Kyotoprotokollet är ett tillägg på FN:s klimatkonvention UNFCCC och antogs i Japan år 1997. De länder som skrev på protokollet åtog sig att minska sina utsläpp av skadliga växthusgaser mellan åren 2008 och 2012. Det var endast de industrialiserade länderna som behövde reducera sina utsläpp även om flera av utvecklingsländerna också skrev på protokollet, som blev giltigt 2005 då 55 länder hade ratificerat det. Idag har 192 stater undertecknat avtalet. Kyotoprotokollet har fått utstå en helt del kritik för att ambitionsnivån varit för låg, samt för att ansvaret endast ålagts de industrialiserade länderna. Kina, Indien och Brasilien drabbades exempelvis inte av kraven⁷.

Förhandlingarna komplicerades av spänningarna kring tolkningen av principen om gemensamt men differentierat ansvar. Många i-länder var tveksamma om värdet av ett protokoll utan åtaganden av de snabbväxande ekonomierna i Kina, Indien, Mexiko och Brasilien. Det största motståndet kom från Förenta staterna som visserligen skrev under Kyotoprotokollet men inte ratificerade det. Landet drog våren år 2001 tillbaka sitt stöd för avtalet.

Trots detta lyckades andra länder hålla Kyotoprotokollet levande med EU i den ledande rollen under det svenska ordförandeskapet första halvåret 2011. Detta skedde genom större flexibilitet i protokollets tillämpning vilket säkerställde stöd från viktiga i-länder som Ryssland, Japan och Australien. En viktig milstolpe var Rysslands tillträde år 2004 vilket möjliggjorde att protokollet trädde i kraft.

När Kyotoprotokollet trätt i kraft inleddes nya förhandlingar om åtgärder efter år 2012. Det ägde rum i två processer, en för länder som ratificerat avtalet och en för alla som undertecknat det, inklusive Förenta staterna. Den senare inrättades år 2007 som en del av Baliplanen som antogs vid COP13. Baliplanen skisserade en process som syftade till en överenskommelse om långsiktigt samarbete fram till och efter år 2012. Förväntningarna om ett positivt resultat vid klimatkonferensen i Köpenhamn år 2009 (COP15) ökade starkt och mötet samlade ett rekordstort deltagande med över 10 000 registrerade deltagare. Konsensus kunde inte nås i Köpenhamn, men slutdokumentet innehöll ett antal aspekter som kunde vidareutvecklas och som senare blev grunden för mer framgångsrika förhandlingsrundor. Ett exempel var konstaterandet att u-länder avsåg vidta egna åtgärder för att begränsa utsläppen. Detta kunde ses som ett första avsteg från principen om gemensamt men differentierat ansvar och återspeglade insikten i u-länder om nödvändigheten av eget agerande mot bakgrund av klimatproblemets allvar.

Nästa partsmöte i Cancun år 2010 (COP16) återspeglade skiftet i förhandlingsmetodik sedan Köpenhamn. De tidigare toppstyrda förhandlingarna där ett övergripande mål bryts ned till individuella landmål som i Kyotoprotokollet ändrades till en modell där nationella åtaganden adderades till ett gemensamt mål.

Länderna inbjöds att formulera nationella mål och att förhandla om internationella översynsprocedurer för sådana. Erfarenheterna i Köpenhamn och Cancun visade att en ändrad modell skulle innebära att klimatåtgärderna blev en tydlig del av de nationella målen för hållbar utveckling. Detta underlättade ett aktivt involverande av u-länder i det globala klimatpolicyarbetet. Cancun-mötet beslöt även om ett antal åtgärder till stöd för u-länder i klimatpolitiken, bland annat kapacitetsuppbyggande och teknologiöverföring.

Förhandlingarna fortsatte i Durban (COP17), Doha (COP18), Warszawa (COP19) och Lima (COP20) mellan år 2011- 2014 i syfte att nå fram till ett nytt avtal vid COP21 i Paris år 2015 med målet att begränsa den globala temperaturökningen till under 2 eller 1,5 grader över den förindustriella nivån. Medan processen pågick publicerade IPCC år 2014 en ny utvärderingsrapport som visade att den globala temperaturen med existerande och föreslagna politik skulle öka med 4 grader över den förindustriella nivån till år 2100. Även om parterna genomförde sina åtaganden fullt ut skulle ökningen bli 3,4 grader. Den högre siffran baserade sig på den löpande konsumtionen av fossilbaserad energi under det gångna decenniet.

Förhandlingarna var svåra och komplexa men många delresultat uppnåddes. Ett sådant som banade väg för det genombrott som senare skedde inför Paris var att länderna skulle anmäla sina nationella begränsningsutfästelser oberoende av bidragens legala natur. Därigenom inkluderades alla länder utan att principen om gemensamt men differentierat ansvar ifrågasattes. Det var ett stort framsteg att ett avtalsförslag låg färdigt och kunde börja övervägas i huvudstäderna före Parismötet.

Det franska ordförandeskapet tog till sig lärdomarna från procedurella misstag som gjordes i Köpenhamn år 2009. Dess huvudfokus var att säkerställa att processen mot ett avtal var inkluderande genom att lyssna till alla åsikter och säkerställa transparensen. Ordförandeskapet eftersträvade kompromisser mellan deltagarna samtidigt som man strävade efter ett ambitiöst avtal. När mötet avslutades efter två veckor lovordades ordförandeskapet för att ha lyckats säkerställa allmänt ägarskap till det avtal som slöts. Genom Parisavtalet enades 195 länder om ett gemensamt ramverk och en ordnad process för global koldioxidminskning.

Parisavtalet

2015 lyckades världens länder enas om ett nytt klimatavtal i Paris. Avtalet trädde i kraft i november 2016 och har skrivits på av 193 av de 197 länder som antagit FN:s klimatkonvention. Idag har 185 av dessa ratificerat avtalet som ska träda i kraft senast år 2020. Avtalet var ett resultat av flera års förhandlingar ett viktigt steg i det internationella samfundets arbete med att bekämpa klimatförändringarna. Några av de mest centrala delarna av avtalet är att den globala temperaturhöjningen ska hållas under 2 °C, helst 1,5 °C, jämfört med förindustriell nivå, att ländernas ambitioner ska ökas och utvärderas var femte år och att de industrialiserade länderna ska stötta de mindre utvecklade länderna. Att länderna lyckades enas kring Parisavtalet beror till stor del på att det bygger på ett delat men olika ansvar. Detta innebär att alla länder som ratificerar avtalet åtar sig att göra något, men att vissa länder behöver ta ett större ansvar i genomförandet. President Trump har meddelat att USA ämnar att lämna Parisavtalet 2020. Om detta blir verklighet beror på utfallet i 2020 års presidentval i USA⁸.

Parisavtalet sätter målet för en minskning av den globala temperaturökningen till 2 grader samtidigt som det slår fast nödvändigheten av en gräns vid 1,5 grader vilket möter de mest sårbara önationernas behov. Avtalet innehåller målet om utsläppsneutralitet under andra halvan av århundradet genom bland annat koldioxidlagring.

Avtalet kunde få en så stor anslutning genom betydande flexibilitet samtidigt som delar av avtalet är legalt bindande, särskilt när det gäller den fortsatta processen. Avtalet söker möta alla länders behov, från de sårbara önationerna till länder med stor förbrukning av fossilt bränsle i behov av diversifiering. Ett hjälpprogram sjuösettes för att bistå länder i detta arbete. Det kanske viktigaste är att avtalets formuleringar sänder en klar signal om nödvändigheten av avkarbonisering till beslutsfattare, investerare och företagsvärlden.

Parisavtalet föreskriver en uppföljning i två delar. Den första är legalt bindande och upprättar en gemensam process för att säkerställa transparens och regelbunden utvärdering. Den innebär bl a ett krav att länderna uppdaterar sina mål vart femte år och att dessa måste vara minst lika omfattande som perioden innan. Avtalet innehåller inga sanktionsmekanismer utan tanken är att översynsprocessen som sådan skall skapa ett starkt tryck på parterna. Den andra tillförsäkrar parterna flexibilitet i att fastställa sina nationella mål, NDC (National Determined Contributions) och metoder för genomförande. Avtalet gör en mer flexibel avgränsning mellan i- och u-länder än i Kyotoprotokollet. Differentieringen mellan dessa kvarstår som mest tydlig i artiklarna om finansiellt stöd. Ett mål har satts om 100 miljarder USD per år från olika finansieringskällor för begränsnings- och anpassningsåtgärder.

Parisavtalet trädde i kraft år 2016. Den amerikanske presidenten Donald Trump tillkännagav den 1 juni år 2017 att Förenta staterna träder ut ur avtalet med motiveringen att det underminerar den amerikanska ekonomin och försätter Förenta staterna i en permanent ofördelaktig position. Uträdet kan träda i kraft först den 4 november år 2020, en dag efter nästa amerikanska presidentval. Det är ett mycket stort dilemma att existerande nationella åtaganden är otillräckliga för att nå 1,5 gradersmålet. De måste skärpas avsevärt. Vidare är det viktigt att säkerställa att finansiellt stöd kan ges på ett förutsägbart sätt, särskilt till anpassningsåtgärder i sårbara länder.



FÖRFATTARENS REFLEKTIONER

Det är en existentiell utmaning att hållbarhetskrisen accelererar mycket snabbare än vad vedertagen vetenskaplig expertis trodde så sent som kring millennieskiftet. Det senaste decenniet var det varmaste sedan mätningarna började. Det är svårt att ta in att det internationella politiska ledarskapet försvagats trots alla larmsignaler. Om inte förödande konsekvenser skall uppstå måste en stabilisering ha uppnåtts inom tio år för att människans aktiviteter ska hålla sig inom de planetära gränserna. Om detta skall bli möjligt måste brådskande åtgärder i en helt annan skala än hittills börja vidtas omgående som t ex stopp för alla nya investeringar i kolkraft. IPCC har konstaterat att de globala utsläppen måste halveras under de kommande 10 åren. Detta kräver en mobilisering utan tidigare motstycke.

Att undvika förlamande defaitism är centralt. Det är viktigt att ta till sig att slaget redan vore förlorat utan den omistliga grund som processen sedan Stockholmskonferensen lagt. Verktögen finns för att nå ett hållbart samhälle. Nyckeln är att angripa problemen beslutsamt på ett systemövergripande sätt och komma ifrån förhärskande fragmenterade sektoriella angreppssätt, inte minst när det gäller klimatfrågan. I en rapport av Stockholm Resilience Centre till FN i juli år 2019 framhävs sex stora transformationer om målen i Agenda 2030 skall kunna nås. Dessa är 1) stora satsningar på utbildning, jämlikhet och rättvisa, 2) satsningar på universell hälsa och begränsad befolkningsutveckling, 3) fossilfri energi och hållbar industri, 4) 100 procent hållbar mat från land och hav, 5) hållbara städer och transporter, och 6) rikta den digitala revolutionen som ett verktyg för hållbar utveckling.

Dessa positiva förändringar i samhälle och ekonomi kräver snabba sektorsövergripande åtgärder i samhällsstyrning och nära samarbete mellan regeringsadministrationer, stadsledningar, företag och det civila samhället.

Arbetet för genomförandet av Agenda 2030 och Parisavtalet om klimatet måste drivas framåt beslutsamt trots de problem som den nuvarande amerikanska politiken ofrånkomligen medför. EU har tagit en nyckelroll med sin EU Green Deal, som dock behöver förstärkas. Allianser måste byggas mellan likasinnade länder i olika regioner. Det är centralt att Kina med sitt stora globala avtryck engagerar sig helhjärtat trots den amerikanska attitydförändringen. Sverige kommer att ha blickarna riktade mot sig i samband med 50-årsjubiléet av Stockholmskonferensen år 2022 som infaller vid en kritisk tidpunkt i Agenda 2030-processen.

Agenda 2030 och Parisavtalet år 2015 med deras robusta uppföljningsmekanismer är ovärderliga verktyg i förändringsarbetet. Att Agenda 2030 dessvärre saknar ett mål för att bromsa befolkningsökningen är en utmaning men hindrar inte att sådana aktiva åtgärder vidtas i samarbete mellan engagerade stater. Sårbara och fattigare länder behöver omfattande bistånd. De utsatta ö-nationerna som hotas av de stigande havsnivåerna och Sahelområdet med dess förödande torka och snabba befolkningsökning är talande exempel. Med det stora afrikanska migrationstrycket är Sahel en given prioritet för EU.

Det finns viktiga ljuspunkter som det starka engagemanget i näringslivet, världens städer, de finansiella institutionerna och bland finansiella aktörer. Den unika mobiliseringen av världspinionen för klimatet och ett hållbart samhälle, som till så stor del är Greta Thunbergs förtjänst har en kraft som vida överstiger tidigare liknande manifestationer. Den drivs av den unga generationen som dagligen tydligt ser vad som står på spel för deras och kommande generationers framtid.



REFERENSER

1. Silent Spring: Carson, R. 2000. Silent Spring. London: Penguin Classics.
2. Klimatordlistan. (2020). G77 - Group of 77 (countires). Hämtad 2020-02-25 från <http://www.klimatordlista.se/g77-group-of-77-countries/>
3. Bjereld, U. (1989). Svensk Mellanösternpolitik. En studie av Sveriges agerande och ställningstaganden gentemot konflikterna i Mellanöstern 1947-1985. Stockholm: Carlssons bokförlag. ISBN 91-7798-242-8
4. Andrews, A.L & Granath, B. (U.å). Omställning till hållbar värld brådskar. Hämtad 2020-02-25 från <https://fn.se/wp-content/uploads/2016/08/Fakta-blad-2-12-Hållbar-utveckling.pdf>
5. UNDP. (2020). Millenniemålen kom till med insikten om att utvecklingen i världen angår oss alla. Hämtad 2020-02-25 från <http://www.millenniemalen.nu/malen-2/sa-kom-malen-till/>
6. Regeringskansliet. (2020). Agenda 2030 och globala målen. Hämtad 2020-02-25 från <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/globala-malen-och-agenda-2030/>
7. Globalis. (2015). Kyotoprotokollet. Hämtad 2020-02-25 från <https://www.globalis.se/view/content/2812/full/1/1958>
8. United Nations Climate Change. (2020). The Paris Agreement. Hämtad 2020-02-25 från <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>

BILDFÖRTECKNING

1. Bild sida 11. Det första gruppofotot av världens ledare, Rio de Janeiro, juni 1992. Foto: DPI/FN
2. Bild sida 16. Foto: Haut Risgue. Från unsplash.com
3. Bild sida 19. Foto: The New York public library. Från unsplash.com
4. Bild sida 25. Foto: Agustin Diaz. Från unsplash.com
5. Bild sida 34. Foto: Meghan Holmes. Från unsplash.com
6. Bild sida 44. Foto: Ryoji Iwata. Från unsplash.com
7. Bild sida 49. Foto: Abby Anaday. Från unsplash.com
8. Bild sida 50. Foto: Markus Spiske. Från unsplash.com
9. Bild sida 58. Foto: Michael Coury. Från unsplash.com
10. Bild sida 61. Stockholmskonferensens logo. Foto: DPI/FN

GLOBAL UTMANING

Global Utmaning är Sveriges ledande oberoende tankesmedja som verkar för hållbar utveckling socialt, ekonomiskt och klimatmässigt. Vi är en plattform för samverkan mellan forskning, näringsliv, civilsamhälle, förvaltning och politik där erfarenhets- och kunskapsutbyte ligger till grund för policyförslag som accelererar transformationen mot hållbara samhällen. Tankesmedjan är en nod i internationella nätverk och har ett kvalificerat nätverk av seniora rådgivare med tvärsektoriell kompetens.

www.globalutmaning.se | facebook.com/globalutmaning |

twitter.com/globalut | [instagram.com.global_utmaning](https://instagram.com/global_utmaning)

Birger Jarls gatan 57 C 113 56 Stockholm

info@globalutmaning.se | 08 -787 21 50