



CAS Africa Papers

December 2009

Har klimaet ændret sig?

En analyse af udviklingen i den internationale miljødebat med særligt fokus på Afrika

Stig Jensen



Om forfatteren og artiklen

Stig Jensen er leder af Center for Afrikastudier, hvor han også har undervist gennem adskillige år. Stig Jensen er uddannet cand. scient. pol. fra Københavns Universitet, institut for Statskundskab. Han har tidligere været ansat på Center for Udviklingsforskning og Dansk Institut for Internationale Studier. Han har en Ph.D. fra Institut for Miljø, Samfund og Rumlig Forandring, RUC. Stig Jensens forskning har bl.a. fokuseret på kampen om biodiversiteten. Interessen for internationale miljø- og udviklingsproblemstillinger står centralt i hans forskning. I de senere år er bistandspolitik og især partnerskaber mellem Afrika og omverden blevet et forskningsfelt, ligesom han har undervist og skrevet om den politiske udvikling i Zimbabwe.

Dette paper er resultatet af forelæsninger holdt i forbindelse med en seminarrække med fokus på klima afholdt af Center for Afrikastudier i efteråret 2009.

CAS Africa Papers
Center for Afrikastudier
Københavns Universitet

Holdningerne udtrykt i denne udgivelse er forfatterens egne.

Redaktionspanel: Stig Jensen, Niels Kastfelt og Holger Bernt Hansen.
Redaktør af denne udgave: Hans Erik Stolten.

Den copyrightbeskyttede omslagsillustration er lavet af den zimbabwianske kunstner Mary Kaundo og har titlen Big Three. Den er publiceret med tilladelse fra Zimbabwe Artists Project (<http://zimbabweartistsproject.org>).

© Forfatteren og CAS.
Trykt på Københavns Universitet, 2009.
ISBN 87-91121-25-6

Indhold

Indledning	1
Analytiske overvejelser i forbindelse med den internationale miljødebat	2
Indkredsning af feltet.....	3
Aktørerne i fokus.....	4
Miljøet som emneområde	6
Tiden som dimension.....	7
Analysen	9
Den første generation – forskellige perspektiver på nyttig natur	9
Anden generation – nye aktører på den internationale scene.....	14
Den tredje generation – konflikter om miljøet.....	19
Den fjerde generation med konsensus omkring bæredygtighed.....	24
Den femte generation – ubæredygtig konsensus og konflikter	30
Megatrends.....	36
Konklusion og perspektivering	48
Litteratur.....	54

Har klimaet ændret sig?

En analyse af udviklingen i den internationale miljødebat med særligt fokus på Afrika

Indledning

Formålet med dette paper er, at analysere og reflektere over udviklingen i den internationale miljødebat med særligt fokus på Afrika. Der er mange gode grunde til at studere udviklingen i den internationale miljødebat,¹ f.eks.:

- Aktualitetsaspektet, det forestående COP-15 møde i København, hvor alverdens ledere vil diskutere og finde løsningsmodeller i relation til miljø og klimaændringer.²
- Vidensoverførelsesargumentet,³ hvormed menes, at indsigt fra fortiden, helt konkret udviklingen i den internationale miljødebat, kan bidrage til øget forståelse. Det kunne være i relation til aspekter som aktører, relationer mellem aktører og synspunkter fra miljødebatten over tid. For derved at forøge mulighederne for forståelse af aktørernes positioner før, nu og med perspektiver for fremtiden.
- At udviklingen i den internationale miljødebat er et forskningsmæssigt underbelyst emneområde.

Der er flere argumenter for inddragelse af Afrika i studierne af udviklingen af den internationale miljødebat.⁴ For det første, fordi Afrika var fokusområdet for en af de første internationale miljøaftaler helt tilbage i år 1900.⁵ Afrika er ligeledes relevant ud fra et aktualitetsperspektiv, hvorom Buyelwa Sonica, Minister of Water and Environmental Affairs in South Africa udtalte følgende: *"Africa is one of the regions most vulnerable to climate change and has no means two respond to*

¹ I forhold til at bruge termen miljødebat, så skal det fastslås, at der ikke kun er én miljødebat, men mangfoldige miljødebatter over tid og rum.

² Det er ikke hensigten med artiklen, at gå ind i problemstillinger om, hvorvidt klimaændringer er et faktum eller ej, men blot konstatere, at der synes at være etableret en hegemonisk diskurs baseret på forestillingen om, at en af klodens største udfordringer er klimaændringer.

³ For mere om problemstillingerne omkring erfaringsopsamling og videreoverførelsesargumentet på miljøområdet, se Henning Schroll (1997).

⁴ I den sammenhæng skal det fastslås, at det er analysen af den internationale miljødebat, der har primært fokus. Når det er relevant inddrages Afrika specifikt.

⁵ Denne konvention dækkes i forbindelse med selve analysen.

climate change".⁶ Altså forestillingen om, at Afrika bidrager mindst til klimaændringer, men samtidig er hårdest ramt af dem.

Det konkrete spørgsmål, der forsøges besvaret i papiret er: Hvorledes har den internationale debat om miljøproblemstillinger udviklet sig over tid? Fundamentet for analysen og besvarelsen af spørgsmålet er en dobbelt aktøritgang, hvor udgangspunktet er såvel aktørernes synspunkter som interaktionen mellem aktørerne i den internationale miljødebat. Efterfølgende vil der være blive reflekteret over udviklingstendenserne baseret på centrale elementer fra analysen.

Papiret er struktureret i fire hovedafsnit med progression i besvarelsen af hovedspørgsmålet, hvor der indledes med en afdækning af, hvorledes udviklingen i den internationale miljødebat kan studeres. I analyserammeafsnittet redegøres for nogle af de centrale metodiske og teoretiske overvejelser.

Det næste hovedafsnit er selve analysen, hvor fokus er på at analysere og reflektere over den historiske udvikling i den internationale miljødebat.

Det tredje afsnit, der handler om megatrends, har til formål at reflektere over nogle af de centrale elementer fra analysen, for derigennem at udlede og diskutere nogle af problemstillingerne for miljødebatten.

Det fjerde og afsluttende afsnit er et kombineret konklusions- og perspektiveringsafsnit, hvor det er den dobbelte målsætning at trække de store linjer op og reflektere over de fremtidige muligheder for internationalt miljø samarbejde.

Analytiske overvejelser i forbindelse med den internationale miljødebat

Omdrejningspunktet i dette afsnit er, at finde svar på, hvorledes den internationale miljødebat analyses. Altså, at bidrage med et indblik i de metodiske og teoretiske overvejelser i forbindelse med udviklingen af den internationale miljødebat.

I dette analyserammeafsnit fokuseres der på fire problemstillinger:

- Indkredsning af problemfeltet som undersøges. Det sker ved at opstille en række underspørgsmål til papirets hovedspørgsmål.

⁶ For mere se:

<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.Print.asp?DocumentID=589&ArticleID=6199&l=en>.

- En afklaring omkring aktører, relationer mellem disse aktører og implikationer af aktørtilgangen i øvrigt. Altså de metodiske overvejelser i forbindelse med at studere aktørerne og deres synspunkter.
- Reflektering omkring og afklaring af miljøet som felt, herunder problemstillinger relateret til opfattelser af interaktioner mellem menneske og natur og implikationer deraf.
- Overvejelser omkring det tidsmæssige og tidsperioder i forhold til miljødebatter.

Indkredsning af feltet

I indkredsning af feltet fokuseres på to emneområder, for det første en indkredsning af selve analysefeltet, herunder fremgangsmåden i besvarelsen af hovedspørgsmålet. For det andet, at definere hvad det internationale felt konkret er.

I processen med besvarelse af papirets hovedspørgsmål er der udviklet tre underspørgsmål, der har til formål at indkredse nogle af de centrale forestillinger i aktørernes synspunkter om miljøet, som samtidig er delasppekter i besvarelsen af hovedspørgsmålet. Det er følgende:

- Hvad er problemet? En afdækning af aktørernes artikulation af problemhorisonter i relation til miljøproblemer i den internationale debat. For derigennem at identificere og opbygge en forståelse af miljøproblemerne på den internationale dagsorden.
- Hvad er årsagen? Afdækning af aktørernes opfattelse af årsagsforklaringer i den internationale debat.
- Hvad er løsningen? Fokus er på en kortlægning af aktørernes forestillinger om løsningsforslag.

Afdækningen af ovenstående tre problemstillinger er helt centrale og gennemgående temaer i såvel selve analysen som i refleksionen over megatrends samt i konklusionen med perspektiveringen. Et vigtigt forbehold er, at aktørernes positioner om problemer, årsagsforklaringer og løsninger kan være tæt sammenvævet og derfor kan være vanskelige at adskille.⁷

Når det gælder det internationale som felt, så defineres det som aktiviteter der forgår uden for nationalstaten i modsætning til indenrigspolitisk aspekter, altså det

⁷ For mere om den problemstilling, se f.eks. Holm & Pedersen (1997: 186).

der foregår indenfor en nationalstatens territorium.⁸ I den forbindelse skal det fastslås, at udenrigs- og indenrigspolitik ikke opfattes som gensidigt isolerede politikområder snarere tværtimod. Der er ofte tæt sammenhæng mellem de positioner en aktør artikulerer internationalt og til indenrigspolitiske dagsordner.⁹ I litteraturen er der forskellige opfattelser af det internationale som felt. Indenfor klassisk international politik teori arbejdes traditionelt ud fra stater og statsligt samarbejde, men der er her forskellige skoler.¹⁰ Indenfor de senere års globaliseringslitteratur er opfattelsen af det internationale som et dynamisk felt med mangfoldige processer i tid og rum, samt mellem mange forskellige aktører fra enkelt individer til firmaer, organisationer, stater m.v.¹¹ Det er ikke målsætningen at gå dybere ind i teorien om det internationale, men blot konstatere, at det internationale som felt i dette papir forstås som aktiviteter, der foregår udenfor nationalstatens territorium mellem stater og andre aktører.

Aktørerne i fokus

I forhold til at studere aktørerne og deres synspunkter fokuseres der på to problemstillinger. Indledningsvis fokuseres der på redskaber til forståelse af aktørernes synspunkter. Dernæst på overvejelser omkring aktører i det internationale felt, med primært fokus på forskellige typer af aktører.

Når det gælder forståelse af aktørernes synspunkter, så er udgangspunktet en socialkonstruktivistisk tilgang.¹² I den konkrete forståelse af synspunkter hentes inspirationen og analytiske redskaber fra diskursanalysen.¹³ Baggrunden for den diskursanalytiske tilgang er bl.a., som Jesper Holm & Kaare Pedersen (1997: 194-

⁸ For mere om indenrigspolitiske og internationale aspekter se Georg Sørensen (2001).

⁹ Her fravælges at gå ind i problemstillingerne omkring national suverænitet, men henvises til Dryzek & Dunleavy (2009:8), der skriver følgende: *"Sovereignty means that the government of any particular territory should be organized exclusively by a state, and that no other external power has the authority to intervene in the affairs of this state acting on its own territory in relation to its own population. Sovereignty in this sense has never been absolute, because (powerful) states have found all kind of reasons to intervene i the affairs of other (weaker) states."*

¹⁰ For mere se f.eks. M. Kelstrup (1990) og E. Laferriere & P. Scoett (1999).

¹¹ Se eksempelvis Held & McGrew (2000) og Hay & Marsh (2000).

¹² I forhold til socialkonstruktivismen er der bl.a. hentet inspiration i Søren Barlebo Wenneberg (2000).

¹³ I forhold til definition af diskurser, diskursanalyse og de centrale elementer i diskursanalysen se eksempelvis S. Jensen (2007:20 ff). Udgangspunktet er i den mest udbredte brug af diskursbegrebet: Diskurs som den sproglige kontekst, hvori et udsagn eller et begreb får sin betydning.

195) fremhæver, at diskursanalysen tilbyder muligheder for at forstå samfundsmæssige konstruktioner af miljøproblemer og deres løsninger som historisk kontingent udfald, uden at vi ender i en analyse af miljø, teknologier og det samfundsmæssige, hvor materielle forhold glider helt ud af perspektivet. Med den diskursanalytiske analysemetode og implicit socialkonstruktivismen, så sættes aktørernes synspunkter i centrum. I denne sammenhæng er det vigtigt at fastslå, at aktørernes artikulering ikke per definition fører til andre former for handling. Derfor er det vigtigt, som Jesper Holm og Kaare Pedersen (1997: 200) konstaterer, at:

"Diskursen kan kun repræsentere, ikke konstituere det virkelige. Med et udelukkende sprogligt diskursbegreb risikerer vi desuden at tage miljøpolitiske taler, det der skrives i miljøplanerne, miljøorganisationernes udtalelser m.v., til indtægt for virkelige ændringer i miljøpraksis."

I analysen vil der blive inddraget eksempler på institutionalisering initiativer i relation til diskursive positioner i den internationale miljødebat.

Med hensyn til de konkrete aktører, så arbejdes der med to hovedtyper i den internationale debat, nemlig stater og ikke-statslige aktører.¹⁴ Omkring kategorien ikke-statslige aktører, så rummer denne forskellige typer af aktører fra multilaterale institutioner,¹⁵ såsom FN og Bretton Woods institutionerne til enkeltpersoner. Kriterierne for inddragelser af aktørerne er, at de på en eller anden måde bidrager til den internationale miljødebat. Baggrunden for opsplitningen er, at stater - altså nationalstater - i den internationale debat tilskrives en unik rolle, både i teori og praksis. Indenfor klassisk teori om international politik,¹⁶ fremhæver eksempelvis Georg Sørensen (2001: 12) staters rolle på følgende måde:

"The fundamental unit in the international system is the sovereign state. Sovereignty means constitutional independence, that is, independent, centralized authority over a specific territory."

Når stater har en central rolle i konkret international politik, så er det bl.a., fordi der er et internationalt formaliseret samarbejde, der gør, at stater kan indgå bin-

¹⁴ Hvor stater ses som de eneste vigtigste aktører på den internationale scene. For mere om dette eksempelvis Kenneth Waltz (1979).

¹⁵ I denne kontekst er det institutioner med stater som medlemmer.

¹⁶ International political theory eller international relational theory er blandt de tilgange, der kan anvendes til internationale relationer (for mere om de forskellige tilgange se f.eks. E. Laferriere & P. Scoett (1999), G. Sørensen (2001), K. Waltz (1979).

dende internationale politiske aftaler (for mere om det, se bl.a. Bob Jessop 1992). Altså det faktum, at stater kan handle individuelt eller sammen med andre stater.¹⁷ I praksis har stater, som aktører på den internationale scene, forskellige interesser og indflydelsesmuligheder afhængigt af, hvilke emner der er på dagsorden.¹⁸ I relation til staters internationale interesser, så sondres der ofte mellem forskellige former for status, hvor "high politics" er emneområder af sikkerhedspolitisk karakter og derfor af central nationalpolitisk betydning, hvorimod "low politics" er betegnelsen for politikområder, der er marginale i nationalpolitisk kontekst.¹⁹

Når det gælder de ikke-statslige aktører, så findes der mange forskellige typer, men i stedet for at opliste de forskellige typer, så vil de ikke-statslige aktører blive fremhævet i analysen og der vil blive reflekteret over typerne løbende.

Miljøet som emneområde

Til definitionen af miljøproblemer er der hentet inspiration hos Jesper Holm & Kaare Pedersen (1997: 17), som skriver følgende:

"... et miljøproblem, som en menneskeskabt forandring i naturgrundlaget, der fortolkes og artikuleres som et problem af en aktør... Det betyder ikke, at vi reducerer miljøproblemer til bevidsthedsfænomener. Det er netop pointen, at miljøproblemer for at vi er interesseret i dem i en kritisk reguleringssammenhæng, må indeholde en menneskeskabt materiel/stofflig forandring i naturgrundlaget."

I forlængelse heraf fastslås, at der i forhold til miljøproblemer arbejdes med en dobbelthed mellem en opfattelse af miljøproblemer som et objektivt faktum og en socialt konstrueret opfattelse af virkeligheden. Baggrundsforståelsen af dette dobbelte natursyn er vigtig for at indfange spændvidden i den internationale miljødebat.

¹⁷ De internationale forhandlinger om miljøet er gennem de seneste årtier været præget af alliancer af stater, hvor G77 (se www.g77.org) er Syd's forhandlingsgruppe, der et samarbejdet med omkring 133 u-lande, etableret i 1970'erne (for mere, se Porter 2000: 28).

¹⁸ De vigtigste stater indenfor et specifikt politikområde kaldes veto-stater (se Porter et al. 2000: 10). Eksempler på veto stater kunne være Canada og Brasilien i forhold til skove eller USA i forhold til klima. Forestillingen er, at internationale aftaler uden veto-stater er problematisk.

¹⁹ For mere om dette se Jacobsen & Jensen (1994: 27).

I forhold til at analysere miljødebatten, så er udgangspunktet, som nævnt ovenfor, at debatten ses i en diskursanalytisk forståelsesramme med sammenstød, kampe og forhandlinger mellem forskellige aktører med interesse for miljøet. Omkring den konkrete forståelse af miljødebatten, så er omdrejningspunktet aktørernes diskurser. En forudsætning for forståelse af diskurser er kendskab til det diskursive terræn i relation til miljødebat, altså en teoretisk ramme i form af et spekter med to yderpunkter og et midtpunkt. Det ene yderpunkt går under betegnelsen det *biocentristiske* perspektiv i miljødebatten. Kendetegnet ved dette perspektiv er, at synspunkter artikuleres med udgangspunkt i naturen (for mere om dette se S. Jensen 2007: 26 ff). Det andet yderpunkt er den *antropocentriske* tilgang. I denne tilgang er mennesket og samfundsmæssige forhold udgangspunktet for positioner (ibid.). Midterpunktet er det, der betegnes som *resurse management* tilgangen. Her er udgangspunktet en opfattelse af balance mellem menneske og natur. Det diskursive terræn og de nævnte punkter anvendes analytisk til rubricering af aktørernes specifikke diskurser. Fokus i rubriceringen af diskurser er ikke kun på natur-samfund opfattelsen, men også på eksempelvis specifikke opfattelser af miljøproblemer.

I forhold til typer af miljøproblemer bruges ofte farveangivelser, hvor grønne miljøproblemer anvendes om problemstillinger relateret til naturen på jorden, naturlige økosystem, biodiversitet. Hvorimod farven brun bruges om problemstillinger relateret til luften, altså luftkvalitet. Endelig bruges blå om havmiljøets problemstillinger, men dette har begrænset anvendelse her.

Tiden som dimension

Når tidsdimensionen er relevant, så skyldes det fokuseringen på miljødebatten i et udviklingsperspektiv. En af de indledende overvejelser omkring perioden i fokus var afgrænsning bagud med fokus på det, som David Pepper (1984: 14ff) kalder *modern environmentalism*:

“... which is the period where environmental problems are understood to comprise a broad spectrum of problems that are articulated in various contexts.”

Helt konkret fokuseres der på en periode, der dækker mere end 100 år og til nutiden (november 2009), hvor år 1900 er starttidspunktet, sammenfaldende med den første internationale miljøaftale (mere om den senere). En af de store udfordringer med en så lang tidsperiode, er selektionen, eftersom det er umuligt at inddrage alle aspekter. Kriterierne for udvælgelse har været at fokusere på de vigtigste begivenheder. Under selektionsprocessen har såvel litteraturstudier som infor-

mantsamtaler været helt vitale. Et andet kriterium i udvælgelsen har været at inddrage miljødebatter specifikt relateret til Afrika. I relation til den afrikanske vinkel fokuserer analysen dog ikke udelukkende på Afrika, men i mange tilfælde på landene i Syd som sådan.

I den konkrete håndtering af tidsdimensionen i analysen anvendes der en periodiseringsmodel, for at fremhæve skift i den internationale miljødebat. Der har været indledende overvejelser omkring periodiseringen, især fordi en række studier af den internationale miljødebat fokuserer på *Our Common Future* fra the World Commission on Environment (1987),²⁰ som på dansk går under betegnelsen Brundtland-rapporten, som dokumentet, der ændrede den internationale debat om miljø og udvikling. Selvom Brundtland-rapporten har haft nærmest paradigmatisk betydning for den internationale miljødebat og bidraget til gennembruddet for bæredygtighed udvikling,²¹ så arbejdes der i dette papir med mere end et skift. Der er i dette paper identificeret fem distinkte perioder, som kaldes generationer.²² Baggrunden for de fem specifikke generationer er en opfattelse af nogle banebrydende skift.

I det følgende præsenteres ultrakort analysens fem generationer:

- Den første generation dækker over perioden fra 1900-1948, med de første internationale konventioner og en miljødebat som var domineret af et fåtal europæiske stater.
- Den anden generation dækker perioden fra 1948-1972, baggrunden for det skift var primært at der i den periode kom en række nye aktører i den internationale miljødebat.
- Den tredje generation dækker perioden 1972-1982, en periode hvor den første store internationale miljøkonference blev afholdt.

²⁰ Se f.eks. G. Porter et al. (2000) og Ingolfur Blühdorn (2000). Begge tekst har beskrivelser af både præ- og post-brundtlandske diskurser. Publikationen *Our Common Future* er fra World Commission on Environment and Development, 1987. Dansk udgave: *Vores fælles fremtid*, Danmark: FN-forbundet og Mellempfolkeligt Samvirke.

²¹ Eksempelvis ser Gareth Porter et al. (2000: 20) *Our Common Future* som værende et af de centrale dokumenter i paradigmeskiftet i forestillingen om relationerne mellem miljø og udvikling, hvor forestillingen er, at miljø og udvikling ikke længere ses som modsætninger, men at bæredygtig udvikling er forestillingen om integration af udvikling og miljøforvaltning.

²² Baggrunden for at bruge termen generation er, at den symboliserer ændringer over tid i et evolutionistisk perspektiv. Traditionelt arbejdes der med en generation, der dækker over en periode på omkring 30 år, men her er generationerne af varierende længde, som det eksempelvis også er tilfældet i Rønnfeldt (1997).

- Den fjerde generation er fra 1982-2002, hvor der blev opnået international konsensus om bæredygtig udvikling.
- Den femte generation starter i 2002, fordi der er opstået konflikter omkring implementering af bæredygtig udvikling.

Disse generationer skal som nævnt ovenfor ses som analytiske rubriceringer, hvor det primære fokus er skelsættende begivenheder, der formidler indtryk af klare tidsmæssige overgange fra en generation til en anden, selvom overgangene kan diskuteres og i nogle tilfælde nok er et glidende fænomen.

Når det gælder opbygningen af generationsanalysen, så er fokus på at fremhæve de vigtigste begivenheder. Derefter afdækkes, hvorledes aktørerne i de specifikke begivenheder forholder sig til problemhorisont, årsagsforklaringer og løsningsforslag. Hver generation afsluttes med en opsummering af og refleksioner på generationen.

Analysen

Selve analysen er struktureret efter de fem generationer nævnt ovenfor og med de tre underspørgsmål omkring problemhorisont, årsagsforklaringer og løsningsinitiativer. Behandlingen af de specifikke generationer er af varierende længde, hvilket skyldes en række faktorer, herunder omfanget af det tilgængelige materiale. Eftersom eksempelvis materialet fra debatterne i den første generation primært er hentet fra konventionsteksterne, vil afdækningen i forbindelse med de første generationer fokusere mere på uddragelse af synspunkter fra konventionsteksterne end fra de enkelte aktørers synspunkter, hvorimod der i de seneste par generationer er en overvældende mængde af begivenheder og debatter, hvorfor det har været nødvendig med en kraftig selektion. Analysen er opbygget kronologisk, således at der indledes med den første generation.

Den første generation – forskellige perspektiver på nyttig natur

Den første generation starter i år 1900 og dækker over mere end fire årtier. I denne periode var staternes forestillinger om international samarbejde præget af det, der indenfor teori om international politik kaldes klassisk realisme.²³ Trods stater-

²³ Om klassisk realisme, se eksempelvis Eric Laferrière and Peter J. Stoett (1999: 9), der skriver følgende: "Classical realism is (in)famous for its pessimistic view of human nature, as well as the still widespread tendency to view political as mechanically colliding bodies".

nes overvejende negative holdning til internationalt samarbejde er der underskrevet en håndfuld internationale miljøaftaler i løbet af generationen.²⁴ I det følgende fokuseres der på to af generationens miljørelaterede internationale aftaler, hvor den første er den første internationale miljøaftale, der fokuserer på naturbeskyttelse i Afrika. Den anden er en international konvention til beskyttelse af trækfugle i Europa.

The London Convention – naturbeskyttelse i Afrika

Den internationale aftale om naturbeskyttelse i Afrika,²⁵ blev underskrevet af Storbritannien, Frankrig, Tyskland, Italien, Portugal og Spanien den 19 maj 1900 i London og går under navnet, The London Convention.²⁶ De europæiske kolonimagters motivation for indgåelse af aftalen fremgår af præamblen til konventionen, hvor der bl.a. står: "*...to prevent the uncontrolled massacre and to ensure the conservation of diverse wild animal species in their possessions which are useful to man and in offensive*" (S. Lyster 1985: 3). Altså udtrykkes ønsket om at stoppe drab på vilde dyr i Afrika.

I forhold til problemhorisonten artikulere i London-konventionen, så er fokus på naturen, som det kan ses af følgende fra konventionsteksten: "*... that teeming herds of African wild animals were starting to diminish*" (S. Lyster 1985: 3). Altså en bekymring for naturens tilstand og primært for de faldende bestande af vilde dyr. Umiddelbart en biocentrist tilgang til problemerne, men der var også antropocentriske elementer i konventionsteksten, som det kan ses af det følgende: "*... the primary goal of the convention was to preserve a good supply of game for trophy hunters, ivory traders and skin dealers*" (S. Lyster 1985: 3). Hvor forestillingen om problemerne med de faldende bestande af vilde dyr kobles til manglende muligheder for sportsjagt.

Når det gælder årsagsforklaringer, så bruges vendingen "*uncontrolled massacre*", hvor afrikanerne udpeges som årsager til forringelse af Afrikas natur. Diskursen er en kombination af klassisk malthusiansk og moderniserings tilgang. Hvor den ene dimension er relateret til menneske-natur relationerne baseret på malthusiansk tilgang, hvor mennesker udpeges som per definition destruktive. Den anden di-

²⁴ Se UNEP (1989).

²⁵ Navnet er The Convention of the Preservation of Wild Animals, Birds, and Fish in Africa.

²⁶ Konventionen fra 1990 blev i 1933 afløst af The Convention Relative to the Preservation of Fauna and Flora in their Natural State (S. Lyster 1985: 3)

mension er samfundsmæssigt relateret, baseret på det Bruno Latour (1993:99) kalder a *"double-division discourse"*, hvilket implicerer en *"internalized great divide"*, hvor fokus er på de samfundsmæssige relationer mellem det moderne og det traditionelle, samt en *"external great divide"*, som er relateret til naturen. Sidstnævnte dimension refererer til moderne samfund, altså Vesteuropa, hvor mennesker er friset fra en direkte afhængighed af naturen, hvorimod traditionelle samfund, som de afrikanske, er direkte naturafhængige. Forestillingen i the London Convention er, at de traditionelle afrikanske samfund er naturbaserede og destruktive, og deres ageren har negative indvirkninger på naturen ved degradering og på moderne mennesker, nemlig sportsjægere.²⁷

I forhold til løsningsforslag, så fremhæver S. Lyster (1985), at the London Convention er en milepæl i international miljøpolitisk regulering, fordi det er den første internationale aftale hvor oprettelse af naturreservater til beskyttelse af dyr mod mennesker artikuleres. Et andet element i konventionen er et generelt forbud mod udnyttelse af fugle og pattedyr. Det skal dog nævnes at farlige dyr som giftige slanger, krokodiller, løver, leoparder, hyænder, vilde hunde, ugler og gribbe var undtaget fra beskyttelse (S. Lyster 1985).

The European Convention of Birds Useful to Agriculture

Den anden konvention fra generationen er fra marts 1902, hvor elleve europæiske lande underskrev:²⁸ The European Convention Concerning the Conservation of Birds Useful to Agriculture.²⁹ Omdrejningspunktet i konventionen er beskyttelse af specifikke trækfugle (se Simon Lyster 1985: 63).

Når det gælder problemhorisonten, så er forestillingen i konventionen, at nogle fuglearter er blevet mere ualmindelige og det ses som problematisk, fordi fuglene opfattes som nyttige. Helt konkret så kobles de faldende fuglebestande til muligt

²⁷ Ifølge Robert Boardman (1981) er sportsjægere eller trofæjægere, som de også kaldes, europæere i Afrika (se eksempelvis K. Carstensen, 1988).

²⁸ Den Europæiske aftale blev fulgt op af en tilsvarende i Nordamerika i 1916, som hedder Canadian-American Treaty for the Protection of Migratory Birds (se Caldwell 1990: 32). Det var de nordamerikanske landes ambition at udvide aftalen til lande i Central- og Sydamerika, men aftalen, the Treaty for the Protection of Migratory Birds and Game Mammals, blev først forhandlet i 1936 (se Caldwell 1990: 33).

²⁹ Konventionsprocessen blev startet af nogle tyske landbrugere og skovorganisationer tilbage i 1868 og blev forelagt det Østrig-Ungarnske udenrigsministerium for at få en international aftale om beskyttelse af nyttige fugle og dyr (se Lynton K. Caldwell 1990: 32).

fald i produktiviteten i landbrugssektoren. Altså en antropocentrisk tilgang til problemet.

I forhold til årsagsforklaringer, så er det primære fokus på relationerne mellem mennesker og naturen, hvor menneskelige aktiviteter bidrager til overudnyttelse af naturen,³⁰ med negative implikationer for fuglene. En anden årsagsforklaring, som allerede er nævnt i problemhorisonten er relateret til utilstrækkelig samfundsmæssig regulering af den menneskelige udnyttelse af naturen.

Når det gælder løsningsforslag, så var de europæiske lande enige om behovet for international regulering til beskyttelse af de nyttige fuglearter. Landene blev desuden enige om en liste over fugle med behov for internationale beskyttelse, et specifikt appendiks til konventionen med en liste over beskyttede arter (S. Lyster 1985: 63). I beskyttelsen er fokus på regulering af jagt, indfangning og salg af de beskyttelsesværdige fuglearter (S. Lyster 198: 63). Samtidig forpligtede de underskrivende nationer sig til at implementere konventionens initiativer i den nationale lovgivning.

Refleksion og opsummering over den første generation

Det kan konstateres, at den internationale interesse for miljøet i denne generation er særdeles begrænset. Relativt få aktører er involveret i internationale miljørelateret aktiviteter og næsten udelukkende europæiske nationer. De i perioden indgåede miljøaftaler, som er få og kendetegnet ved deltagelse af få lande. Processerne med vedtagelse og underskrivelse af miljøaftalerne er langsommelige og går ofte over mange år (for mere om dette, se S. Jensen 2007: 61ff). Miljøet er i denne generation "low politics".

Når det gælder de to ovenstående aftaler, så er der en række ligheder såvel som forskelle. Når det gælder ligheder, så er fokus i begge konventioner på grønne problemstillinger med fokus på tilstanden for vilde dyr og bekymringen for dem. Når det gælder forestillinger om årsager, er der ligeledes overensstemmelse i opfattelse af menneskelig overudnyttelse som værende den primære faktor. Løsningsforslagene er ligeledes relativt enslydende med fokus på beskyttelse af naturen mod menneskelig udnyttelse. Trods lighederne, så er der en række grundliggende forskelle og baggrunde for disse forskelle er flere, men en af de centrale

³⁰ For indsigt i typer af interaktioner mellem mennesker og natur, se eksempelvis Timothy Swanson (1997: 41).

forklaringsfaktorer kunne være relateret til den geopolitiske dimension, hvor fokus i the London Convention er på oversøiske territorier i Afrika. Mens fokus i trækfuglekonventionen er på hjemlige forhold i Europa, fokuseres der i the London Convention på mennesker i de traditionelle samfund, der skaber problemer for Afrikas natur og hvor løsningen er at beskytte naturen mod de vilde afrikanere. The London Convention kan ses som både værende biocentrist, med beskyttelse af naturen mod menneske og en del af et moderniseringsprojekt i forhold til de traditionelle og primitive afrikanere. Det som P. Blaikie (1996) kalder kolonimagternes klassiske naturbeskyttelsesinitiativer mod mennesker. Disse naturbeskyttelsesinitiativer ses at være baseret på en centralistisk og autoritær tilgang.

Når det gælder konventionen om trækfugle, så er fokus primært på at skabe udvikling, altså et antropocentrisk udgangspunkt, hvor fundamentet er at skabe de bedst muligheder for menneskelig/samfundsmæssig udvikling, altså det som M. Colby (1990) kalder "*a frontier economics approach*". Når lande bliver enige om en konvention til beskyttelse af fugle, så er udgangspunktet de samfundsmæssigt nyttige fuglearter i kombination med erkendelse af, at de nationale reguleringsinitiativer er utilstrækkelige og af behovet for internationalt samarbejde.

Endelig kan det afslutningsvis konstateres, at konventionernes sigte synes forskelligt, hvor the London Convention synes at være helhedsorienteret med oprettelse af naturreservater. Hvorimod trækfuglekonventionen har en mere selektiv tilgang med fokus på specifikke fuglearter.

Oversigt over centrale problemstillinger i første generation:

	I Nord	I Syd
Problemet	Nyttige fugle forsvinder	Fauna truet
Årsag	trækfugle overudnyttes	Overudnyttelse af naturen
Løsning	Regulering for mennesker	Regulering mod mennesker
Geografisk fokus	(Vest)Europa - hjemme	Fra Vesteuropa på Afrika - ude
Tilgang til miljøregulering	Antropocentrisk Regulering for mennesker - udnyttelsesperspektiv	Biocentrisk (overvejende) Regulering mod mennesker - beskyttelsesperspektiv
Motiv	Skabe udvikling	Samfundsmæssig modernisering

Anden generation – nye aktører på den internationale scene

Baggrunden for generationsskiftet er fremkomsten af nye aktører i den internationale miljødebat. Starttidspunktet for denne generation er sammenfaldende med den første internationale miljø-ngo (S. Jensen 2007: 67).

Fokuseringen er på tre begivenheder:

- Etableringen af den første internationale ngo på miljøområdet.
- Miljødebatten i forbindelse med de afrikanske landes selvstændighed.
- Forureningsdebatten i Vesten, primært mod slutningen af denne generation.

Hovedvægten i analysen ligger på miljødebatten i forbindelse på de afrikanske landes selvstændige, primært antagonistiske, positioner.

Den første internationale ngo med fokus på miljøet

IUCN er den første internationale miljø-ngo og kan betegnes som en naturbeskyttelses-ngo (S. Jensen 2007)³¹ og oprindeligt startet af det, som Peter Haas (1992) kalder det epistemiske samfund - altså naturinteresserede/bekymrede akademikere.³² IUCN's udgangspunkt var biocentrist og problemhorisonten var baseret på forestilling om naturen som truet af degradering. IUCN's eksplicitte formål var:

"...The preservation of the entire world biotic community, or man's natural environment, which includes the earth's renewable resources of which it is composed, and on which rests the foundations of human civilisation" (IUPN's Constitution, i K. Carstensen 1988: 18).

Årsagsforklaringen er baseret på en malthusiansk tilgang, hvor menneskelige aktiviteter ses som destruktive på naturen. Forestillingen er, at menneskelige handlinger er destruktive og at dette primært skyldes manglende viden om naturen, herunder utilstrækkeligt kendskab til menneskelig aktiviteter indvirken på naturen. I IUCN's optik spiller forskere og især internationalt forskningssamarbejde

³¹ IUPN (International Union for the Protection of Nature) var det oprindelige navn, men det blev i 1956 ændret til IUCN (International Union for the Conservation of Nature), senere til World Conservation Union og nu til World Union for Conservation.

En sammenslutning af fugleforeninger, International Ornithological Committee, blev dannet allerede i 1880 (se Lynton K. Caldwell 1990), men spillede en begrænset rolle internationalt. IUCN blev senere en hybridorganisation med stater og ikke-statslige medlemmer (se Kim Carstensen, 1988: 16)

³² Nord-baserede forskere ved akademiske institutioner. Primært med udgangspunkt i naturvidenskaben.

de en helt central rolle i ændringen af den nuværende udvikling. Det er forestillingen at forskningsbaseret viden skal danne grundlaget for politiske regulering til beskyttelsen af naturen.³³

IUCN's position kan betegnes som en naturdeterministisk og autoritær tilgang, hvor videnskabelig viden skal danne fundamentet for politisk regulering.³⁴

Afrikas afkoloniseringsproces

Den anden begivenhed er den afrikanske afkoloniseringsproces, hvor der i det følgende fokuseres på to aspekter. For det første på de internationale miljøngøers kritiske perspektiv på afkoloniseringens implikationer for naturen i Afrika. For det andet på de nye afrikanske staters reaktion på miljødebatten.

En række ikke-statslige aktører artikulerede synspunkter på Afrikas afkolonisering og især på implikationerne for naturen. En af de centrale aktører er Verdensnaturfonden – WWF.³⁵ WWF var en nyetableret ngo, der voksede ud af IUCN,³⁶ dog arbejdede de to ngoer tæt sammen delte hovedkvarter.³⁷ De naturbeskyttelsesorienterede aktørers aktiviteter er primært rettet mod medierne i Vesten for at skabe opmærksomhed omkring konsekvenserne for naturen ved afkoloniseringen.³⁸

Når det gælder problemhorisonten, så er WWFs synspunkt, i forbindelse med de afrikanske landes selvstændighed, på linje med forestillingen i the London Convention. WWFs primære fokus er på afkoloniseringens implikationer for de såkald-

³³ For mere om dette se Kim Carstensen (1988).

³⁴ IUCN opfattede deres primære rolle som at producere viden til stater med forventninger om, at stater ville anvende informationer til specifik regulering ved lovgivning til beskyttelse af naturen.

³⁵ På det tidspunkt World Wildlife Fund

³⁶ Peter Scott, der var med til at starte WWF og tidligere bestyrelsesmedlem i IUCN udtalte (Carstensen 1988: 19-20): "... The idea hatched in the early sixties, during meetings of the board of then almost the only international conservation body, IUCN. The meeting went on for a week or so, and nobody talked anything about money. They didn't have any and they wanted it. Where was it to be found? ... The Problem was that IUCN was impecunious, and there was precious little money on offer. ... I think what we ought to do is have a proper fund-raising organization which can go out and appeal for money, collect it and give it to conservation, and not have these conservationists spending all their time talking about funding."

³⁷ Der var en arbejdsdeling hvor IUCN var ansvarlig for dataindsamling og faglige analyser mens WWF skulle fundraise.

³⁸ Et af de centrale elementer i WWF kampagneaktiviteter var at etablere kontakter til kendte mennesker i Vesten og Nordamerika, bl.a. de kongelige, for at de kunne være med til at sælge organisationens budskab.

te *flagship species*,³⁹ hvor forestillingen er, at de store flokke af vilde dyr ville forsvinde og at der var behov for at gøre en indsats for at stoppe den forventede udvikling.⁴⁰ WWFs bekymring er, at afrikanere kun ser dyr som potentiel føde og de store dyreflokke som "*meat on the hoof*" (Boardman 1981: 155). Et centralt element i de ikke-statslige miljøbeskyttelsesaktørers forestilling er afrikanernes manglende viden og deres aktiviteter natur degraderende aktiviteter, som det kan ses af følgende synspunkt artikulert af Bernhard and Michael Grzimek i bogen *Serengeti shall never die*:

"If the British left Tanganyika today, without leaving any European help and influence, that country could lose one of its greatest assets ... the gigantic horde of animals in the Serengeti. ... Today most Africans regard animals merely as so much meat, hides and grazing land. We Europeans must teach our black brothers to value their own possession, not because we are older or clever, but because we do not want them to repeat our mistakes and our sins" (Bernhard and Michael Grzimek 1960: 130).

Altså en forestilling om afrikanerne manglende viden, herunder om værdier i den afrikanske natur.

Når det gælder løsningsforslag, så er de ikke-statslige miljøbeskyttelsesaktørers udgangspunkt biocentrisme og med en autoritær tilgang. Blandt de centrale elementer i diskursen er initiativer til beskyttelse af naturen med særlig fokus på *flagship species* og oprettelse af naturreservater uden menneskelige aktiviteter. Et andet element ses som modernisering af afrikanernes natursyn gennem uddannelse (for mere om dette se S. Jensen, 2007).

De nye afrikanske nationer er en anden central aktør i denne generations debat, specifikt i relation til den afrikanske selvstændighedsproces og dens implikationer på naturen i Afrika. Når nye afrikanske synspunkter kom på banen, så skyldes det primært behovet for at replicere på diskursen artikulert af de Nord-baserede ikke-statslige naturbeskyttelsesaktører. En af de afrikanske ledere, der er mest aktiv i den afrikanske mod-diskurs var Tanzanias præsident Julius K. Nyerere, der bruges som talsmand for Afrikas position og specifikt hans tale fra 1961,⁴¹ hvor Nyerere bl.a. artikulere følgende synspunkt:

³⁹ Flagship species er større pattedyr som elefanter, næsehorn, løver m.v.

⁴⁰ For mere om det, se Boardman (1981) og Carstensen (1988).

⁴¹ Gik under betegnelsen the Arusha Manifesto.

"The survival of our wildlife is a matter of grave concern to all of us in Africa. These wild creatures amid the wild places they inhabit are not only important as a source of wonder and inspiration but are an integral part of our natural resources and of our future livelihood and well being. In accepting the trusteeship of our wildlife we solemnly declare that we will do everything in our power to make sure that our children's grand-children will be able to enjoy this rich and precious inheritance. The conservation of wildlife and wild places calls for specialist knowledge, trained manpower, and money, and we look to other nations to co-operate with us in this important task the success or failure of which not only affects the continent of Africa but the rest of the world as well" (Government of Tanzania 1998: 1-2).

Forestillingen i ovenstående viser, at det afrikanske udgangspunkt var baseret på en resurseforvaltningstilgang. Når det gælder problemhorisont, så artikuleres ikke nogle specifikke problemer, det skulle lige være manglende resurser/kapacitet og dermed behovet for støtte fra eksperter. Derimod fastslås, at naturen er vigtig for afrikanerne, som resurse. Der står ikke specifikt noget om årsagsforklaringer. Derimod er forestillingen om fremtidens naturforvaltning baseret på en kombination af tradition, viden byggede på erfaringer, samt moderne viden, og her fremhæves behovet for ekstern støtte.

De afrikanske ledere artikulerede ikke kun synspunkter om miljøet, de handlede også. En række afrikanske stater ratificerede the London Convention (S. Jensen, 2007). Derudover forespurgte den afrikanske samarbejdsorganisation Organization of African Unity (OAU) en række internationale institutioner, UNESCO, FAO og IUCN, om de kunne hjælpe med en opdatering af the London Convention (Carstensen 1988). Helt konkret gik forespørgslen ud på, at de afrikanske stater ønskede ideer til en udvikling, hvor udnyttelses- og naturbeskyttelsesaspekter er integreret. De internationale institutioner kunne ikke blive enige om et fælles forslag. På den ene side stod FAO's udviklingsplaner med fokus på udnyttelse af naturen. På den anden side stod IUCN, der fokuserede på beskyttelse af naturen mod menneskelig udnyttelse, fordi naturen skulle beskyttes og bevares af æstetiske, etiske og videnskabelige grunde (S. Jensen, 2007).

Forurening i Nord

I industrilandene var der ligeledes en voksende miljødebat og også her er ngo'erne dagsordensættende. Fokus i debatten er på brune problemstillinger, især relateret til luftforurening og andre former for forurening. Problemet er forureningen, hvor fokus især er på luftforurening i amerikanske storbyer, kviksølvforurening

reningskatastrofer i Japan, samt landbrugsrelateret kemikalie forurening i flere i-lande. Netop problemstillingen om konsekvenserne af landbrugets kemikalieforbrug på biodiversiteten var temaet i Rachel Carson's (1962) bog, *Silent Spring*. Selvom bogen er en fremtidsfiktion bygget op omkring forestillingen om at sangfuglene vil forsvinde som følge af forureningen, fik bogen stor betydning især i USA, fordi mange opfattede fiktionen som et meget sandsynligt scenarium og det bidrog til en voksende bekymring for forureningen.

I forhold til årsagsforklaringer, så italesætter ngo'erne forestillingen om en sammenhæng mellem den vækstøkonomiske udviklingsmodel og forureningsproblemer. Når det gælder løsninger, så er der udbredt enighed om behovet for reguleringer, hvorigennem udviklingsmodellen bør justeres for at forhindre forureningsproblemer.

Refleksion /opsummering på den anden generation

Denne generation er kortere end den foregående, men alligevel mere begivenhedsrig, flere aktører artikulerede sig, flere forskellige miljøspørgsmål kom på den internationale dagsorden. De ikke-statslige aktører er dagsordensættende på en række områder. Stater viser en voksende interesse for indgåelse af internationale miljøaftaler. En oversigt fra UNEP (1989) viser, at der i 1950'erne og 1960'erne blev indgået henholdsvis 18 og 26 miljørelateret aftaler.

I generationens miljødebat er der sideløbende diskussioner, i relation til Afrika og til i-landene. Kendetegne for debatterne er antagonistiske positioner mellem aktørerne, især når det gælder de miljø/naturmæssige konsekvenser af de afrikanske landes selvstændighed. På den side er naturbeskyttelses-ngo'erne bekymret for den afrikanske selvstændigheds negative konsekvenser for de store pattedyr. Bekymringen er baseret på en kombination af en malthusiansk-inspireret bekymring for menneske-natur interaktionen og en opfattelse af afrikanerne som værende uvidende om værdierne i den afrikanske natur. De afrikanske statslederes diskurs fokuserer på at sammentænke miljøbeskyttelse og udvikling baseret på en kombination af lokal viden og moderne viden med støtte fra Nord. Et af de centrale aspekter i denne generations miljødebat om Afrika er, at aktørerne har grundlæggende forskellige udgangspunkter, hvor ngo'erne fokuserer på naturen som noget der skal beskyttes. Hvorimod de afrikanske staters synspunkt er at se naturen som en resurse for menneskelig udvikling.

Debatten i Nord er grundlæggende anderledes med fokus på menneskelig sundhed, eftersom forureningsproblemerne primært linkes til konsekvenser for menneskets sundhed.

Der grundlæggende forskelle i debatterne mellem Nord og Syd er, at grønne problemstillinger er i fokus, når det gælder Afrika og debatten om beskyttelse af naturen. I Nord er fokus på brune problemstillinger og menneskelig sundhed. Alligevel er der også emneområder med enighed, især når det gælder viden. Der synes konsensus om, at manglende viden er en af de vigtigste årsager til miljøproblemer og ineffektiv miljøregulering.

Overblik over de vigtigste problemstillinger indenfor den anden generation:

	IUCN	WWF	Afrikanske ledere	Ikke-statslige organisationer
Problemet	Naturen er truet (biodiversiteten)	Flagskibsarter forsvinder	Naturen er vigtig	Forurening
Årsager	Menneskelig overudnyttelse af naturen	Afrikanerne	Manglende viden	Industrialiserings "spill over" (udvikling)
Løsning	Samle viden som grundlag for beslutningstagerne	Reservater (viden)	Samarbejde, der bygger på hinandens viden og på integreret udvikling	Justering af udviklingsmodel
Geografisk fokus	Globalt	Afrika	Afrika	Nord (i-lande)
Tilgang til miljøregulering	Biocentrisk	Biocentrisk-autoritær	Integration af udvikling og naturbeskyttelse (antropocentrisk)	Reduktion af forurening (antropocentrisk)
Central diskursive konstruktion, målsætning	Sikre biodiversitet	Beskyttelse mod overudnyttelse. Mobilisering i Nord mod folk i Syd	Skabe udvikling i Afrika	Bekæmpe bivirkninger ved industrialisering

Den tredje generation – konflikter om miljøet

Starttidspunktet for denne generation er 1972 og den dækker en periode på 10 år. Baggrunden for generationsskiftet er The UN Conference on the Human Environment også kaldet Stockholmkonferencen. Stockholmkonferencen er af banebrydende betydning for den internationale miljødebat, fordi det var første gang at alverdens ledere mødes for at diskutere miljøproblemer, en indikator på at miljø var på vej til at blive "high politics". En anden stor begivenhed i generationen,

også i 1972, er Rom klubbens publikation, *Limits to Growth* (Meadows et al. 1972), der ligeledes vil blive behandlet i afsnittet.

Debatter i Stockholm

Omkring Stockholmkonferencen var der en livlig debat og der kan identificeres tre distinkte diskurser. De centrale elementer i diskurserne vil blive fremhævet i det følgende.

Om det vestlige perspektiv kunne også være brugt termen Nord, fordi det rummer synspunkter artikuleret af de industrialiserede lande i Nordamerika og Vesteuropa, men når Vest anvendes, så er det i modsætning til Øst. Problemhorisonten i Vest-diskursen er fokuseret på forurening og især på den grænseoverskridende forurening, med fokus på en række brune miljøproblemer. Vest italesatte disse miljøproblemer som forringelse af livskvaliteten for mennesker, eksempelvis som ved væksten i forureningsrelaterede sygdomme. I forhold til årsagsforklaringer, så er det vestlige perspektiv, at det skyldes, såvel bivirkning ved den industrielle udvikling, som mangel på internationalt samarbejde.⁴² Et centralt element i Vestens løsningsforslag er internationalt samarbejde og enighed om regulering af bekæmpelse af forureningsproblemer.

En noget anden diskurs artikuleres af udviklingslandene i Syd. Problemhorisonten i Syd-diskursen er fokus på underudvikling og fattigdom i Syd. En af de centrale personer i fremførelsen af Syd-synspunkter var Indiens statsleder Indira Gandhi, som bl.a. sagde:

"Are not poverty and need the most important pollution? How can we talk to villagers and slum-dwellers of the need to protect the air, the ocean and rivers when their own life is contaminated? The environment can not be improved in conditions of poverty" (Le Prestre 1989).

Det centrale ved Syd-diskursen er, at problemet ses som manglende udvikling og at miljøproblemer, og især løsning af miljøproblemer, er en luksus som de fattige ikke kan forholde sig til. Syds primære fokus er på fattigdomsproblemet. Når det gælder årsagsforklaringer, så er Syd-diskursen primært fokuseret på, at fattigdom skal ses i sammenhæng med Vestens dominans eller som Indira Gandhi udtrykte det:

⁴² En række lande i Vesten forespurgt FN om at være vært for en konference der kunne forbedre det internationale miljøsamarbejde (se Holdgate 1982: 6).

"Many of the advanced countries of today have reached their present affluence by their domination over other races and countries, the exploitation of their domination over other races and countries, the exploitation of their own mass and own natural resources. They got a head start through sheer ruthlessness, undisturbed by feelings of compassion or by abstract theories of freedom, equality, or justice" (Le Prestre 1989).

Indira Gandhis retorik var baseret på en klassisk afhængighedsskole-diskurs med en klassisk imperialismekritik af Vesten.⁴³

I Syds løsningsforestillinger er et centralt element skabelsen af et globalt velfærdssamfund baseret på samarbejde, retfærdighed og lighed.

Den tredje diskurs på Stockholm-konferencen blev artikulert af Øst, primært Kina.⁴⁴ Denne diskurs er ideologisk baseret med en massiv kritik af den kapitalistiske udviklingsmodel. Når det gælder problemhorisont og årsagsforklaringer, så fremkom Kina med følgende forestilling:

"We hold that the major social root cause of environmental pollution is capitalism seeking high profits and discharging poisons that will. It is the policies of the super power that have resulted in the most serious harm to the environment" (Orleans, 1975: 118).

I lighed med Syd-diskursen, så udpeges Vesten som problemet.

Når det gælder handlingsanvisninger og løsninger så er Øst-diskursens centrale pointe, at Vesten (og resten af verden) kan lære af den kinesiske udviklingsmodel, hvor miljøet er integreret, som det kan ses i det følgende:

"The perception is that environmental problems are closely connected to accumulation regimes where capitalism creates environmental problems, whereas communism integrates the environment in development strategies" (Kapp 1974: 50).

Altså en forestilling om, at et skift i udviklingsmodel til kommunisme vil løse en række problemer, herunder også miljøproblemer.

Selvom Stockholm-konferencen var præget af konflikter og antagonistiske synspunkter, så blev en række initiativer iværksat (for mere se f.eks. Seyfang and Jordan 2002: 20), så som:

⁴³ For mere om afhængighedsskolen se J. Martinussen (1994).

⁴⁴ Fordi Sovjet og de andre østblok nationer nægtede at deltage som en protest mod den manglende invitation til DDR. Kina var et af de få deltagende socialistiske lande.

- Declaration on the Human Environment.
- Action Plan for the Human Environment.
- Resolution on Institutional and Financial Arrangements.

Derudover blev det besluttet at etablere UNEP (United Nations Environmental Programme) - en international miljøinstitutionl,⁴⁵ der som et af arbejdsområderne skulle styrke det internationale miljømæssige samarbejde og dermed den internationale kapacitet på miljøområdet.

Limits to Growth

En anden banebrydende begivenhed i den internationale miljødebat, også i 1972, var Rom-klubbens udgivelsen af bogen *Limits to Growth* (Meadows et al. 1972).⁴⁶ Når *Grænser for vækst*, som bogen hedder på dansk, er banebrydende, så skyldes det både bogens indhold og udgiveren. Det sidste først: Rom-klubben er en ikke-statslig organisation med nogle af verdens største industrivirksomheder, eksempelvis Volkswagen, som medlemmer. Rom-klubbens motiv for iværksættelse af grænser for vækst-processen, er ønsket om at opstille udviklingsscenarier for den fremtidige udvikling. Rom-klubben etablerede kontakt til Massachusetts Institute of Technology (MIT), fordi de havde udviklet en computermodel, World 1, som kunne regne på den globale udvikling. *Limits to Growth* blev i løbet af 1970'erne et standardværk, ikke kun for industriledere, politiske beslutningstagere, men for alle med interesse for udviklings- og miljøproblemstillinger.⁴⁷

Når det gælder problemhorisonten, så er hovedbudskabet i bogen, at verden står overfor et globalt sammenbrud og menneskehedens overlevelse er truet, hvis den nuværende udvikling fortsætter (Meadows et al. 1972). Forudsigelsen gik på, at naturens resurser ville blive opbrugt og at klodens absorptionskapacitet ville blive overophedet. Det præsenteres på følgende måde i *Limits to Growth* (Meadows et al. 1972: 23):

"If the present growth trends in world population, industrialization, pollution, food production, and resource depletion continue unchanged, the limits to growth on this planet will be reached sometimes within the next one hundred

⁴⁵ Målsætningen med etableringen af UNEP var en institution, der både kunne overvåge udviklingen for miljøet og koordinere FN's aktiviteter på miljøområdet (for mere om dette se Jakobsen & Jensen 1994: 66).

⁴⁶ Rom-klubben er en tænketank med tætte kontakter til de største internationale virksomheder.

⁴⁷ Bogen blev trykt i 2½ millioner eksemplarer.

years. The most probable result will be a rather sudden and uncontrollable decline in both population and industrial capacity”.

Altså en form for dommedagsprofeti med fremhævelse af en række grundlæggende problemer i den nuværende udviklingsmodel.

Med hensyn til årsagsforklaringer, så er forestillingen, at især befolkningstilvæksten og voksende forbrug i forbindelse med industriudviklingen bør klandres. Altså en antropocentrisk tilgang baseret på en neo-malthusiansk årsagsforklaring på fremtidens miljø- og udviklingsproblemer.

I forhold til løsningsmuligheder, så er der en række mere eller mindre konkrete forslag, hvor skabelse af en form for ligevægt er helt centralt, som det kan ses af følgende fra *Limits to Growth*:

“It is possible to alter these growth trends and to establish a condition of ecological and economic stability that is sustainable far into the future. The state of global equilibrium could be designed so that the basic material needs of each person on earth are satisfied and each person has an equal opportunity to realize his individual human potential... If the world’s people decide to strive for this second outcome rather than the first, the sooner they begin working to attain it, the greater will be their chances of success” (Meadows et al 1972: 24).

Kodeordene er balance, stabilitet og tilpasning til naturens kapacitet, hvor reduktion af forbruget og internationalt samarbejde er centrale elementer.

Refleksion og opsummering på den tredje generation.

Generationen er kendetegnet ved vækst i den internationale interesse, hvilket afspejles i antallet af underskrevne miljørelaterede aftaler.⁴⁸ Perioden er ligeledes kendetegnet ved antagonistiske positioner blandt blokke af stater, samtidig med en omfattende institutionalisering af miljøet. Eksempelvis er der før 1972 kun få lande med miljøministerier, men det antal var i 1982 blev til 111 lande (Baum and Stokes 1985: 523). Når det gælder de ikke-statslige aktører, så kan den samme tendens identificeres, hvor eksempelvis Caldwell (1990b: 19) nævner, at antallet af miljø-ngo'er i udviklingslandene er vokset med 60 % efter 1972, mens udviklingen i i-landene er på 30 %.

⁴⁸ I 1970'erne blev der underskrevet 49 nye internationale miljøaftaler (UNEP 1989).

Det er tydeligt, især på Stockholmkonferencen, at den kolde krig med ideologiske modsætninger mellem Øst og Vest har betydning for miljødebatten. Ligesom Nord (Vest) - Syd modsætninger også har indvirkninger på positioner og samarbejdsrelationer. I forhold til den foregående generation er der et tydeligt skift i debatten hen imod det antropocentriske perspektiv som det altdominerende og det geopolitiske fokus er primært på Nord/Vest/i-landene, som skaberne af problemer for sig selv og andre.

Centrale problemstillinger indenfor den tredje generation:

	Nord	Syd	Øst	Industrien
Problemet	Forurening, regulering	Fattigdom	Miljø- og udviklings problemer	Udsigt til globalt sammenbrud, resurse mangel, forurening
Årsag	Vækstøkonomien	Eksterne forhold, global ulighed, manglende udvikling	Kapitalisme	Udvikling, industrialisering
Løsning	Internationale aftaler om miljøregulering	NØV, udvikling og lighed, stop for udbytning af Syd	Socialisme	Reduktion af resurseforbruget
Geografisk fokusering	Globalt (Nord)	Syd (Globalt)	Globalt	Globalt(Syd)
Tilgang til miljøregulering	Antropocentrisk, resurse management	Ant., behov for udvikling før miljø, miljøregulering opfattes som udviklingshæmmende	Antropocentrisk, ideologisk, socialisme er miljø og udviklingsintegreret	Antropocentrisk, justering af udviklingsmodel
Central diskursiv konstruktion	Internationalt miljøssamarbejde	Udbytning, uretfærdighed	Ideologisk kamp	På vej mod afgrunden

Den fjerde generation med konsensus omkring bæredygtighed

Baggrunden for dette generationsskifte er etableringen af en hegemonisk diskurs omkring bæredygtighed. Altså at fremtidens udvikling skal være baseret på en sammentænkning af udvikling og miljø. Der er sket et paradigmatisk skift fra de foregående generationer. Omkring starttidspunktet for generationen har der været forskellige overvejelser, men når 1982 er valgt, så skyldes det udgivelsen af *World Conservation Strategy* - en skelsættende publikation og en af de første

publikationer med bæredygtighed som omdrejningspunkt.⁴⁹ Derudover fokuseres der på to andre begivenheder, nemlig *Our Common Future* – en anden publikation med vital betydning for såvel miljødebatten som for udbredelsen af bæredygtighedsbegrebet internationalt. Det tredje nedslag er UN Conference on Environment and Development (UNCED).⁵⁰ FNs konference om miljø og udvikling, der er af helt central betydning for den internationale institutionalisering af miljø og udvikling.

The *World Conservation Strategy* (1982) er gennembruddet for bæredygtighedsbegrebet, helt specifikt for termen bæredygtig udnyttelse. Derudover er *World Conservation Strategy* bemærkelsesværdig ved at være en publikation udarbejdet i samarbejde mellem miljø- udviklingsorganisationer. Forfatterne til publikationen er IUCN and WWF i samarbejde med tre FN institutioner: UNEP, FAO og UNESCO.⁵¹ Publikationerne viser, at de deltagende institutioner på en række områder har ændret synspunkter i forhold til tidligere. Det gælder ikke mindst IUCN og WWF, som tidligere fokuserede på beskyttelse af naturen, primært i reservater friholdt for menneskelige aktiviteter. IUCN og WWF står i *World Conservation Strategy* for synspunktet om naturbeskyttelse gennem udnyttelse. Samtidig udpeges mennesker ikke længere som problemet, men som en del af løsningen. Det gælder især de såkaldte lokale samfund, som tilskrives en positiv rolle. I forhold til naturen, så indvarsler *World Conservation Strategy* ligeledes et skift væk fra flagship species over til biodiversity.

I forhold til problemhorisont, så er der i *World Conservation Strategy* fokus på, at naturen degraderes og at den globale biologiske mangfoldighed er truet. Når det gælder årsagsforklaringer, så er fokus primært på menneskets ubæredygtige udnyttelse, hvilket kobles specifikt til manglende evner til at leve indenfor naturens "carrying capacity".⁵² Når det gælder løsningsforslag, så er fokus primært på en udvikling med bæredygtig udnyttelse af jordens carrying capacity. Diskursen i *World Conservation Strategy* er baseret på en hybriddiskurs, nemlig naturbeskyt-

⁴⁹ *World Conservation Strategy* fra IUCN, UNEP & WWF, 1980. På dansk: *Naturbevarelse - en verdenstrategi*, Verdensnaturfonden, København, 1982.

⁵⁰ Dette var den største internationale konference med deltagelse af 118 stats- og regeringsledere og omkring 7000 embedsfolk (Jakobsen and Jensen 1994).

⁵¹ De to sidstnævnte institutioner arbejdede sammen med IUCN i forbindelse med at de afrikanske lande ønskede opdatering på the London Convention, uden at kunne blive enige.

⁵² Den klassiske definition af carrying capacity er: "The maximum, equilibrium number of organisms of a particular species that can be supported indefinitely in a given environment".

telses-ngo'ernes traditionelle biocentriske tilgang kombineret med elementer fra resurseforvaltningsstrategien. Fokus er stadig på det grønne emneområde og degraderingen af naturen, men samtidig på en forestilling om behovet for justeringer i retning af bæredygtighed, hvor menneskelige aktiviteter skal tilpasses til naturens kapacitet.

The Brundtland Report

Our Common Future eller *Brundtland-rapporten*, som den populært kaldes, er et FN-igangsat projekt.⁵³ Omdrejningspunktet i Brundtland-rapporten er, at miljø og udvikling er to sider af samme sag, eller som kommissionsformanden Gro Harlem Brundtland skrev i forordet (WCED 1987: xi):

"When the terms of reference of our Commission were originally being discussed in 1982, there were those who wanted its considerations to be limited to 'environmental issues' only. This would have been a grave mistake. The environment does not exist as a sphere separate from human actions, ambitions, and needs, and attempts to defend it in isolation from human concerns have given the very word 'environment' a connotation of naivety in some political circles... But the 'environment' is where we all live: and 'development' is what we all do in attempting to improve our lot within that abode. The two are inseparable".

Sammentænkning af udvikling og miljøet er mantraet i Brundtland-rapporten.

I Brundtland rapporten er der en meget omfattende behandling af problemer, årsagsforklaringer og løsningsforslag. I korthed er forestillingen om problemhorisonten, at såvel menneskets udviklingsmuligheder, som naturen, er truet af degraderingen af miljøet. Årsagen er ubæredygtig udnyttelse af naturen, som skyldes såvel manglende udvikling i Syd som udvikling i Nord. Når det gælder løsning, så er recepten klar: Bæredygtig udvikling, som Brundtland rapporten (WCED 1987: 43) definerer på følgende måde:

"Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs."

⁵³ Brundtland-rapporten blev udarbejdet efter et samarbejde mellem politikere og forskere fra 21 lande med støtte fra et ekspertpanel og efter en lang række møder på fem kontinenter (se eksempelvis Jakobsen & Jensen 1994: 72).

Altså en opfattelse af balanceret udvikling baseret på en resurseforvaltningsdiskurs.⁵⁴ Et centralt element i Brundtland-rapportens løsningsmodel er økonomisk vækst, som det kan ses i det følgende (WCED 1987: 51):

“Growth must be revived in developing countries because that is where the links between economic growth, the alleviation of poverty, and environmental conditions operate most directly. Yet developing countries are part of an inter-dependent world economy; their prospects also depend on the levels and patterns of growth in industrialized nations. The medium-term prospects for industrial countries are for growth of 3-4 percent, the minimum that international financial institutions consider necessary if these countries are going to play a part in expanding the world economy: Such growth rates could be environmentally sustainable if industrialized nations can continue the recent shifts in the content of their growth towards less material- and energy-intensive activities and improvement of their efficiency in using materials and energy.”

Forestillingen er, at vækst,⁵⁵ samarbejde og global ansvarlighed, herunder støtte til de svageste, er kærnen i Brundtland-rapporten.⁵⁶ Brundtland-rapportens forestilling om bæredygtig udvikling er baseret på økonomisk vækst og dermed på en klassisk moderniseringsteoretisk tilgang med fokus på nedsivning og forventning om en efterhånden mere retfærdig fordeling af jordens begrænsede resurser. I kølvandet på Brundtland-rapporten blev udgivet talrige publikationer om bæredygtighed.

UNCED

Den tredje begivenhed er FN-konferencen om miljø og udvikling (UNCED) i 1992. Afholdelse af UNCED kan ses som en dokumentation af miljøets status som "high politics" i de internationale samarbejdsrelationer, hvilket blev yderligere underbygget af den massive deltagelse af både stater og ikke-statslige deltagere (se S. Jensen 2007: 77 ff). Stemningen på UNCED var grundlæggende anderledes end i

⁵⁴ Der er forskellige definitioner af bæredygtig udvikling og ifølge Lars Linnemann (1992: 2), så er der i den norske udgave af Brundtland rapporten intet nævnt om de fremtidige generationer.

⁵⁵ Et centralt element i Brundtland-rapportens forestilling om bæredygtig udvikling er økonomisk vækst, både i i- og u-lande. Hvor argumentet i relation til u-lande er, at økonomisk vækst er en forudsætning for fattigdomsreduktion. Argumentet for økonomisk vækst i i-landene er, at det er nødvendigt for den fortsatte udvikling, herunder teknologisk udvikling (se Jakobsen & Jensen 1994: 124ff).

⁵⁶ Dette kan ses som en form for globalt velfærdssamfund baseret på den skandinaviske model.

de foregående generationer, konkret om UNCED skrev Adger et al. (2001: 681) følgende:

"At the United Nations Conference on Environment and Development in 1992, world leaders and Environmentalists, from Maurice Strong to Fidel Castro, roused the world with optimism for a future for the planet based on universal principles of sustainability and environmental Rights."

Der er på UNCED konsensus om, at de miljø- og udviklingsmæssige udfordringer som verden står overfor kan løses. Konkret i forhold til problemhorisont og årsagsforklaringer er UNCED på linie med de foregående dokumenter, derfor vil der i det følgende være fokus på løsningsinitiativer fra UNCED, hvor et af de centrale elementer var internationalt samarbejde og fælles fundament. Konkret blev der på UNCED underskrevet The Rio Declaration - en ikke-bindende erklæring om miljø og udvikling,⁵⁷ plus Agenda 21, en 800-siders publikation med forslag til initiativer for en fremtidig bæredygtig udvikling. Derudover blev der på UNCED underskrevet en række bindende aftaler:

- Biodiversitet konventionen, med en målsætning om beskyttelse af flora og fauna.⁵⁸
- En rammeaftale om klimaet. Der kunne ikke opnås enighed om klima konventionen, derfor rammeaftalen, som skulle videre forhandles. I 2001 blev der indgået en klimaaftale, som kaldes Kyoto-aftalen, som var bindende for de underskrivende lande.⁵⁹
- En Skov deklARATION.⁶⁰
- En konvention til ørkenbekæmpelse.⁶¹

⁵⁷ The Rio Declaration indeholder 27 principper for fremtidens bæredygtig udvikling.

⁵⁸ This should be done by both protection and sustainable utilization of the earth's living organisms.

⁵⁹ Målsætningen med klimakonventionen er at stabilisere udledningen af drivhusgasser. Målsætningen med klimaaftalen er at forhindre menneskeskabte klimaændringer gennem reduktion af CO₂-udledningen (Lars Georg Jensen 2002: 80).

Kyoto-aftalen blev indgået uden USA, der er vetostat, da USA er verdens største udleder af CO₂ (Lars Georg Jensen 2002:79). Kyoto aftalen er anderledes end fleste internationale miljøaftaler, fordi det er forventningen at den private sektor spiller en central rolle. Et centralt element er en rammeaftale (se Lars Georg Jensen 2002: 81).

⁶⁰ Istedet for en konvention, som blev der vedtaget en skov deklARATION, som er en ikke-bindende aftale, hvor der er opstillet principper for bæredygtig skovforvaltning.

⁶¹ Den blev vedtaget i 1994 (for mere information, se Bergesen and Parmann 1996: 178-179).

Et af de centrale debatemner på UNCED var finansieringen af implementeringen af de indgående aftaler.⁶² Det blev besluttet, at den nyligt etablerede Global Environmental Facility (GEF) skulle være finansieringsmekanismen.⁶³ Der kunne ikke opnås enighed om størrelsen af i-landenes bidrag til finansiering af UNCED-initiativer i u-landene. Udviklingslandenes position var at i-landene skulle bidrage med additionelle midler til bæredygtig-udvikling-initiativerne og at pengene ikke måtte tages fra den traditionelle udviklingsbistand.

Selvom UNCED var præget af konsensus og positiv stemning og optimisme, så var der en række områder med uenigheder, men i modsætning til tidligere var der ikke de klassiske Nord-Syd modsætninger. Modsætninger mellem aktørerne varierede fra emne til emne.⁶⁴ Det var dog stadig landene i Nord, især EU-landene og USA var dagsordensættende, dog uden der var enighed mellem disse aktører (se eksempelvis Boesen, Jensen & Lauridsen 2002). Et andet bemærkelsesværdigt aspekt ved UNCED var forskellen på, hvilke fagministre landene sendte for i-landene sendte primært deres miljøministre, mens u-landene sendte deres udviklingsministre.⁶⁵

Refleksion og opsummering på den fjerde generation

I denne generation er miljøet for alvor blevet "high politics" og der synes at være etableret en hegemonisk diskurs aktørerne imellem, om at miljø (- og udviklingsproblemer) var de(n) største globale udfordring. Når miljøet er topprioritet internationalt, så kan det på den ene side skyldes aktørernes opfattelse af miljøproblemerne som så alvorlige, at fælles handling er nødvendig og at bæredygtig udvikling er svaret på den globale udfordring. Et andet aspekt er afslutningen af den kolde krig, og at de deraf følgende trusler er forsvundet.

Generationen er præget af optimisme, harmoni og troen på at bæredygtig udvikling er løsningen på problemerne. Altså konsensus om en resurseforvaltningstilgang som løsningen. Trods enigheden, så er der forskelle på generationens tre diskurser, hvor fokus i *the World Conservation Strategy* er på bæredygtighed i forhold til naturens kapacitet, mens der i *Our Common Future* er fokus på økonomisk vækst som et centralt element i en bæredygtig udvikling. Endelig er UNCED

⁶² UNCED's sekretariatet anslog omkostningerne ved implementering af Agenda 21 til mere end 625 milliarder US\$ (SIMU 1992).

⁶³ For mere, se Glowka et al. (1994: 107).

⁶⁴ For mere, se Jannik Boesen et al. (1992).

⁶⁵ For mere, se Jannik Boesen et al. (2002).

fokuseret på, at internationalt samarbejde og institutionalisering gennem juridisk bindende internationale aftaler og fælles planer er vejen frem mod en bæredygtig udvikling.

I modsætning til tidligere perioder, skal det fastslås, at der i denne periode ikke er de traditionelle geopolitiske modsætninger mellem Nord og Syd, selvom Nord stadig er agendasættende og selvom en række af de vedtagne konventioner primært fokuserer på miljøbeskyttelse i Syd, såsom aftalerne om biodiversitet, skove og ørken. Derudover skal nævnes at staterne stadigvæk er helt centrale aktører i forhold til internationale beslutninger, men at ikke-statslige aktører stadig spiller en rolle i forhold til at sætte problemstillinger til debat.⁶⁶

Grafisk opsummering:

	WCS	Brundtland	UNCED
Problemet	Naturens biodiversitet truet	Miljøet overudnyttes	Ikke-bæredygtig udvikling. Syd: Biodiv. og fattig. Nord: Resurseforbrug, forurening
Årsag	Ikke-bæredygtig udnyttelse	Ubæredygtig udvikling	Kombi: Udvikling & manglende udv.
Løsning	Bæredygtig udnyttelse. (udvikling afstemt i forhold til naturen)	Bæredygtig udvikling (økonomisk vækst)	Bæredygtig udv. Fælles vision og int. aftaler
Geografisk fokusering	Globalt (naturen udgangspunkt), hybrid, primært bio-centrist, biodiversiteten udgangspunkt	Globalt, bæredygtig udvikling hybrid, tendens i retning af ant., Imødekomme alles behov	Globalt (B.U. hybrid), fokus på naturbeskyttelse i Syd, bekæmpe forurening i Nord
Tilgang til miljøregulering	Optimal udnyttelse af naturen mennesker/lokale samfund en del af løsningen ikke problemet	Balanceret udvikling. Økonomisk vækst centralt	Syd miljøbeskyttelse. Nord betaler (bio.div.)

Den femte generation – ubæredygtig konsensus og konflikter

Starttidspunktet for denne diskussion kan diskuteres, for UNCED-ånden forsvandt allerede på Rio+5, i 1997, så der sker et generationsskifte, men det store spørgsmål er hvornår? Når 2002 er valgt, så er grunden World Summit for Sustai-

⁶⁶ For mere, se Jakobsen & Jensen (1994: 76-77).

nable Development (WSSD), FN's opfølgning på UNCED, som blev afholdt i Johannesburg, Sydafrika. I processen op til og på WSSD er det tydeligt, at den positive atmosfære omkring internationalt miljø- og udviklingssamarbejde er blevet afløst af en negativ stemning. Flere forhold er ændret og som P. S. Chasek, D. L. Downie and J. W. Brown (2006: 267) fremhæver:

"... an important factor is USA because they are being preoccupied with the war on terrorism and generally 'hostile' to environmental cooperation and multilateralism".

En anden faktor er opfølgningen på UNCED, hvor de gamle Nord-Syd modsætninger bliver genoplivet. Det medfører antagonistiske relationer, hvor Syd føler, at de er gået langt for at være imødekommende overfor Nord's ønsker om miljøinitiativer, men samtidig følte sig snydt, fordi Nord ikke levede op til løfterne om additionelle økonomiske midler til Syd.⁶⁷ I-landene, på den anden side, artikulerede utilfredshed med u-landenes manglende evne til at leve op til en effektiv national implementering af de internationale aftaler. Derfor var UNCEDs opfølgningsmøder, Rio+5 i 1997 og Rio+8 i 2000, præget af konflikter.⁶⁸

Siden 2002 har der været en række bemærkelsesværdige begivenheder og i det følgende fokuseres på to af periodens vigtigste begivenheder, nemlig WSSD og debatten op til COP-15 i december 2009 i København.

Ubæredygtige WSSD

Selvom bæredygtig udvikling stadigvæk er omdrejningspunktet på WSSD, så blev der i modsætning til UNCED ikke planlagt nye bindende aftaler, hvilket ifølge Nitin Desai, FN's vicegeneralsekretær med ansvar for WSSD, skyldes:

*"The goal of the meeting in Johannesburg is to implement sustainable development in practice. We have not from the UN put any new conventions on the agenda, but await initiatives from the grassroots, and we will let the process start from below".*⁶⁹

Altså, FN's målsætning med WSSD var en fortsættelse af UNCED-processen mod bæredygtig udvikling og specifikt implementering af Agenda 21 (se Chasek et al., 2006). De antagonistiske synspunkter og den manglende udsigt til kon-

⁶⁷ For mere se Asmussen & Penzien (2002).

⁶⁸ U-landene og USA modsatte sig miljøaftaler og EU fremstod som miljøforkæmpere internationalt (se eksempelvis Boesen, Jensen & Lauridsen, 2000).

⁶⁹ Sagt på et møde i København i efteråret 2001.

strukturelt samarbejde fik mange lande til at lade sig repræsentere af junior-repræsentanter.⁷⁰

Konkret om debatten på WSSD, så er problemhorisonten, årsagssammenhænge og løsningsforslag, stort set uforandret i forhold til den foregående generation. Derimod er der nu Nord-Syd modsætninger om måden, hvordan bæredygtig udvikling opnås. For u-landene i forhandlingsgruppen G77 er et centralt element for en bæredygtig udvikling, at Nord bidrager økonomisk til miljø- og udviklingsinitiativer i Syd. For landene i Nord er fokus på behovet for internationalt samarbejde og økonomiske overførsler fra Nord til Syd, dog med en række konditionaliteter om effektive miljøinitiativer. Det skal bemærkes, at Nord ikke stod samlet, især USA var negativ overfor både indgåelse af bindende internationale miljøaftaler og økonomiske overførsler til miljøinitiativer i Syd.⁷¹

På vej til COP-15

I perioden fra WSSD og op til COP-15 mødet i 2009 synes etableret en hegemonisk diskurs om, at klimaændringer ikke er en mulig fiktion men et faktum og en af de største globale udfordringer. Op til COP-15 mødet, i december 2009, artikulerer forskellige aktører sig. I det følgende fokuseres på to møder og udtalelserne fra disse møder. Det er G8-mødet i L'Aquila i Italien, afholdt i juli 2009.⁷² Baggrunden herfor er inddragelsen af synspunkter fra de store industrilande, da i-landene traditionelt har spillet en central rolle i den internationale debat. Samtidig skal det bemærkes, at dokumentet fra L'Aquila er udarbejdet i samarbejde med en række ikke-G8-lande, såsom Rusland, Sydafrika, Brasilien, Indien, Sydkorea og Mexico. Altså er en række vetostater on-board og dokumentet kunne ses som en retningsspil, der pegede frem mod de centrale diskussionsemner på COP-15. Det andet dokument er resultatet af et møde afholdt i Nairobi i maj 2009, med deltagelse af de afrikanske miljøministre. Produktet fra mødet kaldes The Nairobi Declaration og det kan ses som Afrikas platform til COP-15.

G8-mødet

På G8-mødet artikuleres problemhorisonten på følgende måde: *"Climate change is one of the greatest challenges of our time"*. Altså, at klimaændringer er den

⁷⁰ En tendens, der er bemærket for flere af FN's konferencer indenfor denne generation.

⁷¹ For mere se Jannik Boesen et al. (2002).

⁷² Teksten fra G8 og de følgende citater er hentet fra dette dokument: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Declaration-of-the-Leaders-the-Major-Economies-Forum-on-Energy-and-Climate/.

store globale udfordring og flere gange i G8-dokumentet fremhæves klimaændringer som udfordringen for verden. Samtidig slås følgende fast i G8-dokumentet:

"We recognize the scientific view that the increase in global average temperature above pre-industrial levels should not exceed 2 degrees C".

Altså, en udmelding om at temperaturen ikke må overstige 2 grader.

Når det kommer til årsagsforklaringer, så er fokus på udledning af drivhusgasser og især væksten i udledningen, men uden at der peges på omfanget og de ansvarlige aktører. Når det gælder løsninger, så kommer G8 med følgende udmelding:

"... that climate change poses a clear danger requiring an extraordinary global response ... that moving to a low-carbon economy is an opportunity to promote continued growth and sustainable development, that the need for and deployment of transformational clean energy technologies..."

Ovenstående forestillinger er bygget på konceptet om bæredygtig udvikling, hvor hovedelementerne er økonomisk vækst og teknologiske innovationer. Konkret er G8's fokus på følgende fire områder:

- Iværksætte klare nationale initiativer til reduktion af drivhusgasser, hvorved udledning af drivhusgasser reduceres hurtigst muligt. Det fastslås, at udviklingslandene skal have en længere tidshorisont til reduktion af drivhusgasserne. Derudover nævnes, at der skal iværksættes nationale og internationale initiativer: *"... to reducing emissions from deforestation and forest degradation"*.
- Behov for tilpasning til klimaændringer og konsekvenserne af klimaændringer fremhæves som centrale. Fokus er særligt på initiativer til at afhjælpe konsekvenser af klimaændringer i u-landene. I den forbindelse nævnes behovet for øget ekstern økonomisk støtte.
- Etablering af *"global partnership to drive transformational low-carbon, climate friendly technologies"*. Altså, fokus på klimavenlige teknologier, hvor et af de centrale elementer er samarbejde med erfaringsudveksling på forskellige områder.
- Opgradering af de økonomiske midler til klimatilpasning og reduktion af udledning af drivhusgasser, hvor behovet for en særlig indsats i udviklingslandene fremhæves.

Derudover fremhæves følgende forventning til selve COP-15-mødet: *"... Identify a global goal for reducing global emissions sustainability by 2050"*. Altså, forventningen om, at der på selve G8-mødet indgås aftaler om konkrete mål for reduktion af udledningen af drivhusgasserne.

Det kan konstateres, at G8-landene har en antropocentrisk tilgang til klimaændringer. Derudover skal det bemærkes, at fokus med hensyn til løsningsforslag stadig er på bæredygtig udvikling, hvor teknologiske innovationer og økonomisk vækst er et centralt element.

Synspunkter fra Afrika

Udgangspunktet i problemhorisonten fra de afrikanske landes miljøministre, som det artikuleres i The Nairobi Declaration, er: "... *Africa has contributed the least to the increasing of greenhouse gases in the atmosphere*".⁷³ Altså, at Afrika er uskyldige når det gælder klimaændringerne. Et andet element i diskursen er, at Afrika er hårdt ramt af klimaændringerne og at klimaændringerne allerede er en realitet i Afrika, hvilket fremhæves som allerede havende vidtrækkende konsekvenser med naturkatastrofer, som tørke, oversvømmelser og voksende fattigdom. Et tredje element i diskursen er forestillingen om at klimaændringer vil få implikationer på naturen, særligt biodiversiteten, som det kan ses af det følgende:

*"... climate change is also threatening some 20-30 per cent of species in Africa, which now face the danger of extinction if global warming continues".*⁷⁴

Når det gælder årsagsforklaringer, så er fokus på, som det også implicit nævnes i problemhorisonten, at klimaændringerne skyldes i-landenes udviklingsmodel og at Afrika ikke bidrager til problemet.

Nairobi deklarationens forestilling om en løsningsmodel er dobbelt - både initiativer til reduktion af drivhusgasser og støtte til tilpasning til klimaændringer. Det følgende er nogle af de centrale elementer:

- Reduktion af drivhusgasser, hvor de afrikanske miljøministere fremhæver følgende: "stressing the urgent need for all countries take to further actions, including more stringent and legally binding emission reduction by all developed countries".⁷⁵ Og hvor der konkret nævnes følgende initiativer: At i-landene senest år 2020 reducerer udledningerne med mindst 40% i forhold til 1990-niveauet. At reduktionen i 2050 skal være mellem 80% og 95%. At Afrikas reduktioner skal være frivillige og forudsætter overførsler af penge, teknologi og kapacitetsopbygning.

⁷³ Se her: http://www.unep.org/roa/Amcen/Amcen_Events/3rd_ss/Docs/nairobi-Declaration-2009.pdf.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Ibid.

- Behov for investering i klimatilpasningsinitiativer.⁷⁶
- Finansiering af klimainitiativer: Etablering af en international fondsmekanisme, der kan støtte initiativer til at reducere udledning af drivhusgasser og bæredygtige forvaltningsmetoder, herunder beskyttelse af skove, forvaltning af skovområder, forhindring af afskovning og fremme bæredygtig landbrug. Dertil kommer forslag om kompensationsmekanismer til lokale samfund, der beskytter naturen og dermed bidrager med miljømæssig service.

De afrikanske landes tilgang er primært antropocentrisk, dog med fokus på naturen og især på klimaændringernes implikation på biodiversiteten.

Opsummering og refleksioner over generationen

Generationen er ikke slut, så derfor kan det følgende kun være en foreløbig status. Aktørerne er i lighed med den foregående generation enige om, at fremtidens udvikling skal baseres på bæredygtig udvikling. Her ophører enigheden, for hvor der i den foregående generation er harmoni og positive forventninger til løsningen af de globale udfordringer, så er denne generation indtil videre præget af antagonistiske relationer og konflikter., der bringer minder om stemningen på Stockholm-konferencen i 1972. Konflikter mellem aktørerne var særlig dyb på WSSD i 2002, mens der i processen op til COP-15 synes at være en mere positiv stemning. Trods tilnærmelser mellem aktørerne, så er det tydeligt, at der er grundlæggende forskelle. G8 og dermed i-landene synes fokuseret på justeringer og på forestillingen om, at teknologiske innovationer er et centralt element i problemløsningen. Samtidig fremføres målsætningen om, at temperaturstigninger ikke må overstige 2 grader.

Dermod er de afrikanske landes synspunkter tydeligt fokuseret på kraftig reduktion af udledningen af drivhusgasser og klimatilpasninger og der stilles skarpt på i-landene både mht. massiv reduktion af drivhusgasser og støtte til klimatilpasninger i Afrika. Afrikas synspunkt er, at i-lande skal skabe betingelser for en bæredygtig udvikling i Afrika, baseret på overførsler af penge og teknologi.

⁷⁶ Ifølge Sputnik Ratau, der talsmand for Buyelwa Sonjica, Sydafrikas minister for vand og miljø, så var det vanskeligt at blive enige om hvormeget der er behov for se: <http://www.nature.com/news/2009/090602/full/news.2009.535.html>.

Samtidig er staterne helt centrale i det internationale miljøsamarbejde. Der er en udvikling i fundamentet for det internationale samarbejde, hvor bindende mellemstatslige aftaler har været et centralt element. For Afrika synes bindende, internationale, mellemstatslige, aftaler stadig at være centrale, hvorimod G8-landene synes uvillige til indgåelse af bindende, internationale miljøaftaler. G8-landene fokuserer mere på at skabe rammer for markedsaktører, primært med henblik på teknologiske innovationer. De afrikanske lande og i-landene er enige om additio-nelle midler til klimatilpasningsinitiativer i Afrika, men der ikke enighed om den økonomiske ramme, hvor Afrika og de andre u-lande ønsker en fast og bindende aftale. Vanskelighederne med at blive enige om økonomiske overførsler synes ikke at være blevet lettere med den globale finansielle krise.

Generation 5: Ubæredygtige konflikter i en opdelt verden.

	WSSD Nord	WSSD Syd	COP 15 Afrika	COP 15 Nord
Problemet	Miljøets til-stand	Fattigdom	Klimaændringer	Klimaændringer
Årsager	Ubæredygtig udvikling	Manglende udvikling	Drivhusgasser	Drivhusgasser
Løsning	Miljø regule-ring	Ny Verdens Orden	Reduktion i Nord, penge til Syd	Teknologi til re-duktion
Geografisk fokus	Globalt/Syd	Globalt/Syd	Globalt	Globalt (Nord)
Tilgang til miljøregulering	Ant./bio, hjemme/ude, leve op til aftaler (an-svar)	Ant./Nord, vil have Nord skal betale (ret-færdighed)	Ant./Nord, skyld, bindende aftaler (ret- færdighed)	Ant./teknisk, frem-tidig reduktion (Justering af udviklingsmodel)

Megatrends

Målsætningen med afsnittet er, at reflektere og diskutere udviklingstendenserne i den internationale miljødebat, over hele perioden på mere end 100 år. Afsnittet er todelt, hvor der indledes med refleksioner over udviklingen i debatten omkring problemhorisont, årsagsforklaringer og løsningsforslag. I den anden del reflekteres over udvalgte tværgående aspekter. Der er udvalgt tre aspekter. For det første miljøets status i den internationale debat, hvor der reflekteres over udviklingen i miljøets status internationalt. Det andet aspekt er relateret til den geopolitiske dimension, hvor der reflekteres over geografiske og geopolitiske aspekter i den internationale miljødebat. Endelig vil det tredje afsnit fokusere på aktørerne. Her reflekteres over aktørerne, deres roller, betydning og ikke mindst samspil i relation til den internationale miljødebat.

Problemhorisonten i et udviklingsperspektiv

Når det gælder udviklingen i problemhorisonten over de fem generationer er fokus på tre af de centrale problemstillinger., nemlig udviklingen i aktørernes udgangspunkt/synspunkt på problemopfattelser, relativisering af problemer, dvs. problemer for naturen, alternativt problemer for mennesker, samt opfattelsen af problemernes omfang.

Når det gælder udgangspunktet for problemopfattelse, er der på tværs af generationerne variationer eller måske snarere forandringer. Hvor aktørernes forestilling i de første generationer er præget af afgrænsede miljøproblemstillinger, er de seneste generationer præget af miljøproblemer som værende omfattende og med implikationer for menneskets udviklingsmuligheder. Aktørerne, der tidligst artikulerer sig, er få europæiske stater, der fokuserer på en type miljøproblemer ude (i Afrika) med fokus på naturen og en anden type hjemme (i Europa) omkring udvikling. Altså biocentrist udgangspunkt ude og antropocentrist hjemme.

Der er flere perspektiver i debattens anden generation, hvilket skyldes flere aktørtyper og forskellige udgangspunkter. Afrika er også i fokus i denne periode, hvor der på den ene side er ikke-statslige, nord-baserede aktører, der artikulerer sig om trusler mod de store dyr, med et biocentrist udgangspunkt. Andre ikke-statslige aktører i Nord har et antropocentrist udgangspunkt med fokus på forureningens påvirkning af mennesker. Endelig er de nye afrikanske staters fokus på udviklingsproblemer og de artikulerer en primært antropocentrist og resurse management diskurs.

Udviklingen med flere positioner i debatten fortsætter i den tredje generation, med tre distinkte udgangspunkter. Det ene artikuleres primært i Vesten (Nord) af både stater og ikke-statslige aktører og fokuserer på forureningsproblemer i Vesten. En anden diskurs artikuleret af landene i Syd med fokus på problemstillinger omkring fattigdom og manglende udvikling med en direkte afvisende holdning til at forholde sig til miljøproblemer. Endelige er der Øst-diskursen, hvor Vestens udviklingsmodel, altså kapitalismen, er problemet (og årsagen), fordi den skaber såvel miljø- som udviklingsproblemer.

I den fjerde og femte generation er der konsensus om mangfoldige problemer, altså etableres der en hegemonisk diskurs, hvor det antropocentriske perspektiv er dominerende og hvor miljø- (og udviklings)problemer er mangfoldige og kobles til menneskets manglende evne til tilpasning til naturens kapacitet.

Det følgende vil være fokuseret på de mere indholdsmæssige aspekter i de specifikke generationer. I den første generation er der to aspekter, der begge italesættes af europæiske stater. På den ene side, på udebanen, dvs. som kolonimagter i relation til koloniområdet, Afrika. Dette ses specifikt i London konventionen. Her fremhæves bekymringen for naturens tilstand, primært fokuseret på den negative bestandsudvikling for de vilde dyr. Naturen er i centrum, selvom der også er et element af antropocentrisme og især eurocentrisme, med bekymring for trofæjægerens (kolonisternes hobby) udfoldelsesmuligheder. På hjemmebanen, i Europa, er der ligeledes bekymring for naturens tilstand, helt specifikt de faldende trækfuglebestande. Bekymringen er ikke så meget for fuglene, men fuglenes samfundsmæssige nytteværdi og de mulige samfundsmæssige konsekvenser ved færre fugle. En entydig antropocentrist tilgang.

I den anden generation er fokus på to problemer, det ene i Afrika og det andet i Nord. I relation til Afrika ses antagonistiske positioner. På den ene side står de ikke-statslige Nord-baserede aktører med en forestilling om at de store vilde dyr, the flagship species, vil forsvinde, når de afrikanske lande bliver selvstændige. Altså en biocentrist tilgang baseret på en malthusiansk forestilling kombineret med en mistro til afrikanernes naturforvaltningskapacitet der linkes til afrikanernes traditionelle livsform og manglende viden. På den anden side italesætter de afrikanske statsledere en anden antropocentristisk diskurs, hvor bekymringen for naturen ikke er central, det er derimod ønsket om at skabe udvikling for afrikanerne.

I Nord er debatten fokuseret på forurening, altså til naturens sinkfunktion og især på forestillingen om naturens begrænsede absorptionskapacitet og deraf følgende forurening. Forureningsproblemet kobles til forringelser for menneskets sundhed. Altså et entydig antropocentrist perspektiv.

Den tredje generation har tre diskurser, som hver især anlægger antropocentriske perspektiver på problemerne. Vesten ser problemer i lighed med Nord-diskursen, altså relationer mellem menneske og natur og de negative implikationer for mennesker. I både Syd- og Øst-diskurserne er problemhorisonten koblet til samfundsmæssige relationer. Denne side af sagen bliver udbygget i forbindelse med årsagsforklaringerne.

I den fjerde generation, er der konsensus om mangfoldige problemer og der fokuseres primært på de antropocentriske aspekter. Det samme er tilfældet i den femte generation.

Når det gælder aktørernes opfattelse af miljøproblemernes omfang, så har der været store variationer både over tid og mellem aktørerne. Forestillingen om miljøproblemernes omfang er i første generation marginal og kun interessant for nogle få (og kun europæiske) stater. I den anden generation er opfattelsen af miljøproblemernes omfang varierende og det er primært ikke-statslige, Nord-baserede aktører, der er dagsordensættende. I den tredje generation er der ligeledes varierende positioner. Når miljøproblemernes omfang alligevel får betegnelsen vigtig, så skyldes det den internationale institutionalisering i forbindelse med Stockholm-konferencen. Igen er fjerde og femte generation fælles om at indeholde en hegemonisk diskurs, der ser alvorlige og omfattende miljøproblemer.

Årsagsforklaringer over tid

I forhold til udviklingen i årsagsforklaringerne hen over de fem generationer vil fokus være på, hvordan aktørerne opfatter sammenhænge mellem mennesker og natur-relationer.

I den første generation er forestillingen om årsagerne til miljøproblemerne helt i tråd med en traditionel malthusiansk forestilling om menneskets destruktive adfærd med negative implikationer på naturen og i nogen udstrækning på menneskelige udviklingsmuligheder. Et centralt element i forestillingen er viden. I Afrika er årsagsforklaringen koblet til traditionelle og implicit primitive samfund og deres manglende/utilstrækkelige viden og derfor problematiske relation til naturen. Når det gælder Europa, så er årsagsforklaringen koblet til manglende viden om effektiv regulering, der medfører ineffektiv samfundsmæssig forvaltning, helt konkret manglende internationalt samarbejde om koordinering af reguleringsinitiativer.

I den anden generation er der ligeledes to geopolitisk opdelte diskurser, hvor den ene er relateret til Afrika, mens den anden er relateret til i-landene. I relation til Afrika er der to forskellige perspektiver på årsagsforklaringerne, hvor den ene artikuleres af ikke-statslige, Nord-baserede naturbeskyttelsesinteresser og den anden artikuleres af de afrikanske stater. Fælles for dem er, at manglende viden er den primære årsagsforklaring. De Nord-baserede aktører kobler den manglende viden sammen med manglende evne til governance og at dette vil medføre en trussel mod naturen, specifikt mod "flagship species". De afrikanske stater fokuserer primært på manglende vidensoverførsel i forhold til effektiv forvaltning.

I miljødebatten i i-landene er fokus på spil-over fra industrialiseringsudviklingsmodellen og implikationer i form af forurening og brune problemer. Igen er mangel på viden en af de implicite årsagsforklaringer.

I den tredje generation er der tre geopolitisk funderede diskurser. Den ene, Vestens diskurs, minder om forestillingen i den foregående generation omkring forurening, dog med den tilføjelse, at manglende international governance til regulering ses som en af de centrale problemstillinger. Her artikuleres, at årsagsforklaringen forurening kobles til udviklingsmodellen sammen med manglende effektive internationale reguleringer. I Syd-diskursen er årsagsforklaringen koblet til det, der artikuleres som de suboptimale, internationale relationer mellem Vesten og Syd. Og hvor Vestens udbytning af Syd italesættes. Øst-diskursen er på linie med Syd, når det gælder udpegelse af Vesten som skurken. Det specifikke fokus i Øst-diskursen er ideologisk, hvor den kapitalistiske udviklingsmodel udpeges som årsagen til problemerne.

I den fjerde generation er der konsensus blandt aktørerne og etableret en hegemonisk diskurs om at menneskets relationer med naturen er præget af ubæredygtig, manglende tilpasningsevne til naturens kapacitet. Der identificeres to typer af årsagsforklaringer, der er geopolitisk relateret, hvor årsagsforklaringer i forhold til Nord er relateret til udvikling, hvormed her menes overforbrug af klodens resurser, hvorimod årsagsforklaringen i forhold til Syd er manglende udvikling, altså begrænset adgang til resurser og dermed ikke-bæredygtig udnyttelses.

Når det gælder den femte generation, er der mange lighedspunkter med den fjerde. Der er fortsat konsensus om ubæredygtig udnyttelse, dog med den forskel, at i denne generation er tilføjet utilstrækkelige samarbejdsrelationer, der bruges som forklaring på manglende implementering bæredygtig udvikling. Hvor Nords position er, at årsagen kan kobles til Syds manglende vilje til aftaler om effektivisering af miljøforvaltningen. Syds synspunkt er, at Nord ikke lever op til aftaler om at bidrage med additionelle økonomiske resurser til miljøinitiativer i Syd. Her er Syd's forestilling, at udviklingsbistand er blevet allokert til miljøinitiativer, i strid med aftalen. Altså er der et centralt element af mistillid og en opfattelse af "modpartens" løftebrud.

Konkret i forhold til den seneste udvikling omkring COP-15 processen er der stor enighed om, at årsagen til klimaændringen skyldes udledningen af drivhusgasser og især Nord's model for udvikling. Et yderligere element i debatten er koblet til problemstillinger omkring manglende, effektiv, internationale regulering i forhold til både reduktion af drivhusgasser og klimatilpasningsinitiativer.

Forandringerne indenfor årsagsforklaringer har været store, men et af de centrale aspekter i de første generationer er fokus på manglende viden, hvorimod der i de seneste generationer har været konsensus om, hvad der skal gøres, altså tilstrækkelig viden, men hvor problemerne/årsagsforklaringen skal findes i manglende samarbejdsvilje om at iværksætte de nødvendige initiativer.

Problemløsningsinitiativer over fem generationer

Når det gælder problemløsninger, er der også en del variation i forestillingerne på tværs af generationerne. I det følgende vil der blive fokuseret på de konkrete problemløsningsforslag i relation til de problemstillinger, som aktørerne artikulere.

I den første generation er fokus på beskyttelse af naturen. Der er to forskellige tilgange. I forhold til Afrika fokuserer løsningsmodellen på oprettelse af naturre servater i kombination med andre former for naturfredning for at beskytte dyrene mod afrikanernes udnyttelse. I Europa er fokus på selektiv beskyttelse af nyttige fuglearter for landbrugsudviklingen. Her er fokus på internationalt samarbejde og koordineret indsat med fokus på friholdelse af specifikke arter fra udnyttelse gennem fredning, eksempelvis jagtforbud. Altså i begge tilfælde reguleringsinitiativer til beskyttelse af naturen mod menneskelig udnyttelse, men med stor forskel på omfanget af reguleringen. Hvor interventionsinitiativerne i Afrika er omfattende og kan ses i sammenhæng med de europæiske kolonimagters modernisering af Afrika, er fokus i den europæiske kontekst på justeringer af den menneskelige udnyttelse for at fremme udvikling.

I den anden generation er der ligeledes to geopolitiske fokusområder, nemlig Afrika og Nord, i forbindelse med problemløsninger. Når det gælder Afrika, er der to positioner: Ikke-statslige Nord-baserede aktører og de afrikanske stater. De ikke-statslige aktørers løsningsforslag for Afrika har to centrale elementer: For det første viden og især vidensoverførsel fra Nord (de moderne/vidende) til Afrika (de traditionelle/uvidende). For det andet naturfredning med oprettelse af naturre servater og anden form for beskyttelse af naturen med specifikt fokus på "flagship species". Fra de afrikanske stater har løsningsforslagene fokus er på en integreret udviklingsmodel, der kombinerer afrikanernes udviklingsbehov med beskyttelse naturen, altså bæredygtig udvikling flere årtier før dette blev mainstream i den internationale debat. Et centralt element i forestillingen er en udviklingsmodel, der bygger på en kombination af afrikanernes traditionelle viden sammen med overførsel af moderne viden fra Nord. Med hensyn til løsningsforslag i en Nord-kontekst er fokus på justering af udviklingsmodellen, især eliminering af de sundhedsfarlige bivirkninger af industriudviklingen.

De tre diskurser i den tredje generation fokuserer på løsning af internationale problemer. Der er Vestens diskurs, der indeholder to forskellige sub-diskurser, den ene som artikuleres af staterne på Stockholm-konferencen, der fokuserer på international governance, hvor det primære element er forestillingen om bindende internationale aftaler til justering af udviklingsmodellen specifikt omkring regulering mod forurening. Den anden sub-diskurs artikuleres af ikke-statslige aktører, der ligeledes fokuserer på justeringer af udviklingsmodellen, men med mere radikale ændringer, hvor både reduktion resurseforbruget og bivirkninger ved udviklingsmodellen inddrages. Ændringer af den vestlige udviklingsmodel er ligeledes udgangspunktet for Øst-diskursen, helt grundlæggende foreslås at skifte ideologi, specifikt at kapitalismen afskaffes og erstattes med en socialistisk udviklingsstrategi, hvor forestillingen er, at udvikling og miljø integreres. I Syd-diskursen er løsningsforslaget fokuseret på fundamentale, samfundsmæssige ændringer, helt specifikt med en ny verdensorden, baseret på retfærdighed og ligeværdige samarbejdsrelationer, hvor et centralt element er grundlæggende ændringer i de asymmetriske relationer mellem i- og u-lande.

I den fjerde generation er der etableret en hegemonisk diskurs omkring bæredygtig udnyttelse/udvikling, altså en udbredt konsensus om, at fremtidens udviklingsmodel skal være baseret på bæredygtig udvikling. Der kan under paraplybetegnelsen bæredygtighed identificeres tre sub-diskurser. De ikke-statslige natur- og udviklingsaktørers løsningsforslag er fokuseret på en "carrying-capacity"-forestilling, hvor omdrejningspunktet er en tilpasning af relationer mellem mennesker og naturen og der fokuseres på bæredygtig udnyttelse. En anden sub-diskurs har udgangspunkt i Brundtland-kommissionen, hvor justering af samfundsmæssige forhold og økonomisk vækst ses som centrale elementer i en forestilling om etablering af et globalt velfærdssamfund. Den tredje sub-diskurs er produktet af UNCED, hvor et centralt element er global governance, altså styrkelse af det internationale samarbejde, hvor juridisk bindende internationale aftaler, mellem stater, er vejen til en bæredygtig fremtid.

Når det gælder den femte generation, så er der stadig konsensus om bæredygtig udvikling, men uenighed om hvorledes denne bæredygtighed implementeres. Antagonistiske positioner opstår, primært mellem Nord og Syd, hvor der foregår en form for "blaming game" om, hvem der er skyld i manglende bæredygtig udvikling. COP-15-processen viser, at der enighed om behovet for regulering af bivirkningerne ved industrialisering, konkret gennem reduktion af drivhusgasser. Der er ikke enighed om hvordan dette gøres. Hvor omdrejningspunktet for i-landene i

G8, er teknologiske innovationer og skabelse af rammer for markedet plus en forventning om at menneskelig kreativitet og samarbejde vil løse problemerne, er de afrikanske landes fokus på international governance med bindende aftaler som et centralt element og med to indholdsmæssige hovedkomponenter, nemlig massiv reduktion af drivhusgasser i i-landene og investeringer i u-landene med henblik på klimatilpasningsinitiativer.

Forestillingerne om problemløsning er undergået store forandringer, som eksempelvis:

- Geopolitisk ekspansion fra løsning af regionale til globale problemstillinger.
- Ændring af fokus fra beskyttelse af naturen til fremme af menneskets udviklingsmuligheder.
- Ændret forestillingen om hvad der skal til for at løse miljøproblemerne:
- Et centralt element i de første generationer er et fokus på modernisering og tilpasning primært for at beskytte miljøet mod mennesker i Afrika/Syd og beskyttelse af mennesker mod forringelser af miljøet.
- I de senere generationer er der etableret en hegemonisk diskurs om bæredygtig udvikling, hvor internationalt samarbejde og bindende aftaler er af centralt betydning.
- Den seneste udvikling viser, at bæredygtig udvikling stadig er vejen, men at der er uenighed omkring implementering af denne bæredygtighed.

De tre tværgående aspekter

I de såkaldte tværgående aspekter vil fokus være på de store træk i den internationale miljødebat. For det første miljøets status over tid, hvor der vil blive fokuseret både på vigtigheden af miljøet internationalt og på miljøproblemstillinger i relation til andre problemstillinger i den internationale debat. For det andet udviklingen i miljødebattens geografiske fokus, altså den geopolitiske dimension af den internationale miljødebat. For det tredje aktørerne og tendenserne i forhold til aktørernes synspunkter og interaktion mellem aktørerne, herunder refleksioner over de dagsordensættende aktører og deres dagsordener.

Store klimaændringer - Udvikling i miljødebatten internationalt

Udviklingen i miljødebatten siden den spæde start for over 100 år siden er bemærkelsesværdig ved at aktørernes forestillinger om miljøet er gået fra ekstrem "low politics" til ekstrem "high politics". To faktorer synes at være vitale til forståelse af udviklingen, nemlig på den ene side aktørernes specifikke interesse for

miljøproblemstillinger og på den anden side aktørernes interesse for internationalt samarbejde. Konkret i forhold til udviklingen over de fem generation, kan nedenstående trends afkodes.

I den første generation kan den manglende interesse for miljøet nok relateres til det faktum, at der i tidsrummet udkæmpes to verdenskrige, hvilket utvivlsomt er af betydning for aktørernes, dvs. staternes, manglende interesse for andet end militært samarbejde. Miljøinteressen blomstrer op i den anden generation, hvilket kunne skyldes fredeligere internationale samarbejdsrelationer og/eller nye aktører i den internationale debat. Især de ikke-statslige aktører præger miljødebatten internationalt i generationen, med krav om iværksættelse af mere effektive reguleringsinitiativer til såvel sikring af naturen som til bekæmpelse af forurening. Staternes interesse for miljøet er primært fokuseret på udviklingsperspektiver, men den generelle interesse for internationalt samarbejde er stadig begrænset, mens især den kolde krig nedkøler samarbejdsklimaet.

Interessen for miljøet vokser i den tredje generation og Stockholm-konferencen er et gennembrud i det internationale miljøsamarbejde. Samtidig viser Stockholm, at kun Vesten vil snakke om miljø på dette tidspunkt, hvorimod både Syd og Øst har andre agendaer, der er relateret til fundamentale samfundsmæssige forandringer. Endelig er den kolde krig stadigvæk hæmmende for internationalt samarbejde, så status for såvel miljøet som for bredt internationalt samarbejde er lav.

Det helt store internationale gennembrud for miljøet kommer i den fjerde generation, hvor mantraet er bæredygtig udvikling og miljøet er "high politics", med UNCED som foreløbigt klimaks. Miljøets internationale højstatus skyldes en kombination af, på den ene side, voksende interesse for miljøet, og på den anden side afslutningen af den kolde krig og dermed fjernelse af trussel for konflikter mellem Øst og Vest.

Miljøets status forbliver høj i femte generation, men euforien omkring bæredygtighed og positive perspektiver på samarbejde er afløst af konfliktrelationer, især mellem Nord og Syd. Samtidig er andre problemstillinger kommet på den internationale dagsorden, nemlig kampen mod terror med en ny opdeling af verden, i dem der støtter terrorister og dem der bekæmper terrorister, hvilket utvivlsomt har haft implikationer på det internationale samarbejdsklima. Den seneste udvikling i forbindelse med klimadebatten op til COP-15 viser, at der er et udbredt ønske om at løse en af de største globale udfordringer, klimaproblemet, men den internationale finansielle krise har utvivlsomt gjort det vanskeligere at finde løsninger. Op-

summerende kan det konstateres, at miljøets status internationalt er steget gradvis med UNCED i 1992 som den foreløbige kulmination. Samtidig er miljøets status afhængig af en række ikke miljørelaterede faktorer.

Verden er blevet større – Miljøets status i perspektiv

Når det gælder geografisk fokus har debatten ligeledes gennemløbet massive forandringer, fra de første generationers regionale perspektiv til de seneste generationers globale perspektiv.

I den første generation er Europa det geopolitiske centrum, fordi de europæiske stater er de eneste aktører, der agerer internationalt. De europæiske staters perspektiv varierer efter om miljøproblemerne er hjemme, i Europa, eller ude, i Afrika. I forhold til de hjemlige problemer er fokus på at forbedre samfundsmæssige udviklingsmuligheder. Når det gælder Afrika, så er fokus på beskyttelse af naturen mod de primitive og destruktive afrikanere. Det dualistiske fokus fortsætter i den anden generation. I forhold til Afrika er der to fremtrædende diskurser, den ene, som primært italesættes af Nord-baserede naturbeskyttelsesinteresser og som kæmper for beskyttelse af de vilde dyr mod afrikanernes destruktive udnyttelse. En kontra-diskurs artikuleres af afrikanske stater, som italesætter forestillingen om sammentænkning af naturbeskyttelse og udvikling. I Nord-debatten er fokus på de negative sundhedsmæssige aspekter af forureningen.

Det geopolitiske felt bliver ekspanderet i den tredje generation, hvor der er både regionale og internationale miljødebatter. Den regionale dimension er på forureningsproblemer og artikuleres i Nord om forhold i Nord, med fokus på grænseoverskridende problemstillinger. Det internationale perspektiv er primært relateret til Syds artikulation af Nord-Syd relationernes negative implikationer for Syd. Det internationale perspektiv er altdominerende i den fjerde generation, hvor der er konsensus blandt aktørerne om, at miljøproblemer og deres løsninger er grænseoverskridende. Der synes at være en tendens i retning af en kosmopolitisk tilgang, hvor løsningerne er et fælles ansvar. Der synes stadigvæk, at være en form for regionalisering i forbindelse med konkrete miljøinitiativer, eksempelvis er det kendetegnende for de bindende miljøaftaler, der underskrives på UNCED, at fokus er på miljøbeskyttelsesinitiativer, såsom skovdeklarationen og biodiversitetskonventionen i Syd.

I den femte generation er det internationale perspektiv i fokus, men der er samtidig magtkamp mellem Nord og Syd om, hvem der er skyld i de manglende fremskridt i forhold til løsning af miljøproblemerne. Altså en form for international "bla-

ming game" mellem Nord og Syd. Samtidig viser debatten op til COP-15, at u-landene, især Afrika, forventes at bevare naturen herunder skovene.

Opsummerende kan det konstateres, at det geografiske fokus i den internationale miljødebat er gået fra det regionale til det globale, selvom der stadig er regionale elementer. Hvor et af de gennemgående element er, at i Afrika skal naturen beskyttes mod mennesker. Derimod er situationen i Nord at mennesker skal beskyttes mod bivirkninger fra menneskelige aktiviteter, som har globalt negative konsekvenser.

Fra de få til de mange – Aktører i miljødebatten

Når det gælder aktører i den internationale miljødebat, så er der sket en eksplosiv udvikling siden spæde start, da et fåtal af europæiske stater i år 1900 underskrev London konventionen frem til år 1992, hvor størstedelen af verdens stats- og regeringsledere deltog og tusindvis af ikke-statslige aktører mødtes i UNCED for at diskutere miljø og udvikling. Aktør-dimensionen er ikke kun interessant i et volumen-perspektiv, men også i relation til aktørtyper og den måde aktørerne agerer på internationalt.

I den første generation var der udelukkende (og kun få) stater på den internationale scene. Den primære motivation for dette første generationsskifte er nye aktørtyper i den internationale miljødebat. De ikke-statslige, miljøorienterede aktører er i den anden generation dagsordensættende både i forhold naturbeskyttelse i Afrika og i forureningsdebatten i Nord. De ikke-statslige aktører har rollen, både som dem der blotlægger den miljømæssigt u hensigtsmæssige udvikling, såvel som dem der leverer informationer om miljøets tilstand og dermed, i deres egen selvopfattelse, dokumentation for behovet for politiske miljøreguleringer. De ikke-statslige aktøres forestillinger om miljøkonsekvenserne af de afrikanske landes kommende selvstændighed bragte en ny aktørtype på scenen, nemlig de afrikanske stater, som italesatte en mod-diskurs med fokus på integreret udvikling og miljøbeskyttelse.

De ikke-statslige aktører fortsatte i den tredje generation med at være centrale i miljødebatterne både som aktive i dokumentationen af miljøets tilstand og som noget nyt også som facilitatorer for miljødebatter internationalt. Facilitatorrollen tilhørte også multilaterale institutioner og konkret FN, der eksempelvis stod som arrangør af Stockholm-konferencen. FNs rolle var at skabe rammerne for diskussionen. På Stockholm-konferencen bliver Syd og Østblokken nye aktørkonstellationer i den internationale miljødebat. Endnu en ny aktører i miljødebat-

ten er erhvervsvirksomhederne, især netværket Rom-klubben med bidrag, der er skabt på grundlag af tæt samarbejde med forskningsverden.

Tendensen med stadig flere aktører fortsætter i den fjerde generation med en nærmest eksplosiv vækst i aktører på den internationale scene. Samtidig udbygger FN rollen som central aktør særlig ved to begivenheder: *Our Common Future* og UNCED, på daværende tidspunkt verdens største internationale konference.

I den femte generation synes aktørlandskabet umiddelbart at være uforandret med mangfoldige aktører. Til gengæld er betingelserne for samarbejde ændret dramatisk. En af grundene er at relationerne mellem aktørerne er præget af antagonistiske relationer. Endnu vigtigere er, at FN har mistet den centrale rolle i internationalt miljøsam arbejde. På overfladen er FNs rolle uforandret som arrangør af WSSD, men konferencen er præget af konflikter og deltagermæssig afmatning og mange aktører opfattede WSSD som en fiasko, især set i relation til UNCED. FNs centrale rolle i internationalt samarbejde er siden begyndelsen af dette årtusind reduceret. Aktørernes interesse for internationalt miljøsam arbejde er der stadig, hvilket bl.a. kan ses på COP-15-processen, som gennemføres i FN-regi, hvor staterne stadig er helt centrale aktører i beslutninger om iværksættelse af miljøinitiativer.

Nedenstående er et forsøg på i korthed at fremhæve nogle de centrale elementer i de fem generation, for derigennem at bidrage med et overblik over udvikling i og på tværs af generationer:

	1	2	3	4	5
Miljøinteressen	Marginal	Marginal	Varierende	Stor	Stor
Fokusering	Regional	Regional	Regional	International	International
Aktører	Få stater	Flere	Mange	Mange	Mange
Problemet	N: Menneskelig udv. S: Biodiv.	Naturen ødelægges	Udvikling	Udvikling, ikke bæredygtig	Udvikling, klimaændringer
Problemopfattelse	Overudnyttet natur (grøn)	Forventning om overudnyttelse af natur N: Brun S: Grøn	Forurening V/N: Brun S: Fattigdom Ø: Utilpasset udvikling	N: Brun S: Grøn	Klima – CO ₂ , naturens absorptionsevne nået, global opvarmning, klimaændringer
Opfattelse af problemets omfang	Afgrænset (få issues)	Afgrænset	Uenighed	Omfattende, vidtgående	Et issue - omfattende konsekvenser
Årsag	Resurse overudn. N: få, nyttig, biodiv. S: Naturen	S: Viden N: "Spill over" ved udvikling	V/N: Int. samarbejde om miljøregulering S: Ulighed Ø: Ideologi	Udvikling/manglende udvikling	"Spill over" industrialisering
Løsninger	N: Regulering for mennesker S: Regulering for naturen	N: Bekæmp forurening S: Naturbeskyttelse og udvikling	V/N: Justering S/Ø: Omfattende ændring i V/N	Bæredygtig udvikling	Bæredygtig udvikling, reduktion, støtte til tilpasning

Konklusion og perspektivering

Dette afsnit giver indledningsvis et kort overview over udviklingen i miljødebatten. Dernæst vil der blive reflekteret over bæredygtigheden i forhold til aktørernes

løsningsforslag og fremtidsperspektiver. En tredje dimension, der indflettes i afsnittet, rejser perspektiver omkring Afrikas rolle før, nu og i fremtiden.

Udviklingen i miljødebatten over de seneste mere end 100 år har været overvældende. Analysen viser med al tydelighed, at debatten har udviklet sig fra afgrænsede til altomfattende problematikker, fra få aktører til mangfoldige aktører. Trods disse omfattende ændringer, så drejer dagens miljødebat sig i dag, som for over 100 år siden, dybest set om det samme, nemlig relationerne mellem mennesker og natur. I bund og grund er miljødebatten et udtryk for aktørernes opfattelse eller måske mere præcist bekymring for relationerne mellem mennesker og naturen og implikationer for menneskelig udvikling. Så alligevel ikke helt, for analysen viser, at når det gælder Afrika, så er fokus i miljødebatten ikke entydig på miljøets betydning for menneskelig udvikling. Derimod er miljødebatten om Afrika, især i de første generationer, fokuseret på beskyttelse af naturen mod mennesker, altså en biocentrist-tilgang, som stadig synes at være en del af dagens miljødebat, fordi Afrika og Syd har betydning som hjemsted for værdifuld natur.

Det følgende er et sammenkog af nogle af de centrale "findings":

- Aktørerne er bekymret for miljøets tilstand,. Det er der ikke ændret på i de mere end 100 år, der internationalt er blevet debatteret miljø, men bekymringsgraden er steget med årene og er vel større i dag end nogensinde tidligere, måske bortset fra dommedagsprofetierne i 1970'erne omkring især *Limits to Growth*. Især de seneste års debat omkring om klimaændringer og de mulige samfundsmæssige implikationer deraf er et foreløbigt højdepunkt på bekymringskurven.
- Aktørerne er enige om årsagsforklaringerne på de nuværende problemer. Der er en klar udvikling i forestillinger om årsagerne, fra de tidligere generationer, hvor uvidenhed er den primære årsagsforklaring til, at "vi" i dag ved med sikkerhed, hvad der årsagen. Der er etableret en hegemonisk diskurs om, at årsagerne til miljøproblemerne primært skyldes to forhold, nemlig udvikling i Nord og manglende udvikling i Syd. De seneste års miljødebat har fokuseret på udviklingen i Nord, hvor den hegemoniske diskurs blandt aktørerne er, at industriudviklingen forårsager omfattende (brune) miljøproblemer med grænseoverskridende implikationer. Derimod er forestillingen om den manglende udvikling i Syd primært blevet koblet til (grønne) miljøproblemer med implikationer på biodiversiteten.
- Aktørernes forestillinger om problemløsninger har ligeledes gennemløbet store forandringer, hvor der synes at være to store geopolitisk opdelte

fortællinger. Den ene er relateret til Syd og rummer to hovedelementer: Samfundsmæssig modernisering og miljøbeskyttelse. Altså, hvis naturen skal beskyttes og biodiversiteten bevares, så er den dominerende forestilling, at vejen frem er modernisering, både samfundsmæssigt, men ikke mindst i relationen mellem mennesker og natur. I forbindelse med relationerne mellem menneske og natur, så ses specifikt fredning og dermed friholdelse af værdifuld natur fra menneskelig udnyttelse som et centralt element. Derudover italesættes behovet for eksterne bistand til såvel miljø- som udviklingsinitiativer i Afrika og de andre lande i Syd. Når det gælder løsninger i relation til Nord, så er problemløsningen ligeledes klar. Der er konsensus om behovet for tilpasning af udviklingsmodellen, hvorved de miljømæssige bivirkninger af samfundsudviklingen reduceres. Den overordnede løsningsmodel på alle problemerne har der siden midten af 1980'erne været konsensus om: Bæredygtig udvikling.

Den internationale konsensus om vejen frem er indlysende vigtig og en af forudsætningerne for at løse problemerne. En anden er aktørernes evner eller vilje. I det følgende reflekteres over processen frem mod konsensus om løsningen, bæredygtig udvikling og over aktørerne evne til at skabe denne bæredygtighed.

Når det gælder processen omkring løsningen af miljøproblemerne, så er der sket paradigmatisk ændringer i aktørernes forståelseshorisonter og kendskab til feltet, herunder de processer der bidrager til skabelse af miljøproblemer. Hvor debatten i de første perioder er præget af enighed om den manglende viden som den primære årsag til forringelse af miljøet, så er situationen i dagens debat, at aktørerne mener at vide, at ubæredygtig udvikling er skabt af en række komplekse relationer, såvel mellem mennesker og natur, som mellem mennesker, hvor den kumulerede effekter skaber ubæredygtigheden.

Svaret og dermed løsningen er bæredygtig udvikling. Det har siden midten af 1980'erne været mantraet. Bæredygtig udvikling er bygget på en forestilling om sammentænkning af udvikling og miljø, en helhedsorienteret tilgang, altså et opgør med den præ-brundtlandske diskurs' dualistiske tilgang på enten udvikling eller naturbeskyttelse. Fremkomsten af termen "bæredygtig" har skabt en helt unik tro og optimisme blandt aktørerne omkring evnen til at løse miljø- og udviklingsproblemer. Derved blev dommedagsprofetier og pessimisme afløst af optimisme og aktørernes tro på løsninger ikke kun på miljøproblemer, men også udviklingsproblemer. De positive og perspektivrige muligheder ved bæredygtig udvikling er

utvivlsomt årsagen til mobiliseringen af aktørerne og den massive opbakning bag dem.

Trods aktørernes fortsatte opbakning til bæredygtig udvikling, så har bæredygtighed som reel løsningsmodel indtil videre haft sine begrænsninger. Årsagen er, at bæredygtighedsbegrebet er ukonkret og allerede ved fødslen, i den fjerde generation, var der forskellige opfattelser af konceptet. Der blev identificeret tre diskurser, hvor bæredygtighed blev koblet til naturens kapacitet og implicit til begrebet "carrying capacity". Altså en naturmæssig bæredygtighed. I en anden diskurs kobles bæredygtighed til økonomisk vækst og udvikling, altså en økonomisk bæredygtighed. En tredje diskurs, hvor omdrejningspunktet er internationalt samarbejde og aftaler. Altså en politisk-juridisk bæredygtighed. På det seneste, i COP-15-processen, er der to nye bæredygtighedsdiskurser, den ene fokuserer på teknologisk udvikling og samarbejde, hvilket kan ses som driftøkonomisk og organisatorisk bæredygtighed. I den anden nye diskurs er fokus på retfærdighed og omfordeling, altså en etisk, moralsk og retslig bæredygtighed. Umiddelbart er det oplagt, at bæredygtighed rummer forskellige, politiske, økonomiske, og miljømæssige aspekter, men set i et konkret løsningsperspektiv er disse forskellige diskurser problematiske. Primært, fordi de ikke umiddelbart skaber noget fundament for fælles initiativer. Så bæredygtighed har i første omgang været med til at samle aktørerne om et fælles projekt, men ikke om et fælles fundament for aktiv handling til løsning af miljøproblemerne.

Konklusionens andet element er aktørernes evne til at samarbejde, hvor analysen viser, at der er mindst tre forskellige aspekter, der er betydende for det internationale samarbejde: Det generelle klima for samarbejde, aktørernes interesse for samarbejde, og samspillet mellem aktørerne.

Frem til den fjerde generation var klimaet for internationalt samarbejde om miljøet dårligt generelt, med konfliktfyldte relationer mellem aktørerne. I femte generation er der atter konflikter og økonomisk krise, som igen har forværret forhandlingsklimaet. "Windows of opportunities" for internationalt samarbejde var der altså mest i den fjerde generation, hvor miljøet blev "high politics", men primært som følge af fravær af andre internationale problemer. Perioden viste, at der var interesse, tro og vilje til at løse problemerne og et internationalt klimaks blev nået på UNCED med næsten entydig opbakning, hvilket udmøntede sig i en lang række aftaler og retningslinier. Post-UNCED har vist, at aktørerne ikke evner at implementere aftalerne, eller de er simpelthen enige om at være uenige om, hvad der blev skabt enighed om på UNCED.

Efterfølgende, i den femte generation, er det tydeligt, at en række aktører har mistet tilliden til internationalt samarbejde og der er opstået et vakuum, mellem på den ene side aktørernes ønske om aftaler og konkret handling og på den anden side mistro og mistillid til det internationale samarbejde. Netop samspillet, og herunder manglende samspil mellem aktørerne, er et centralt aspekt. Stater fremhæves i teorier om international politik som de vigtigste aktører i internationalt samarbejde. Stater er vigtige i det internationale miljøssamarbejde, fordi de kan indgå juridisk bindende internationale aftaler. Dog er der stor variation i staternes betydning. Et fænomen er gennemgående i samarbejdet, nemlig de asymmetriske relationer mellem staterne, hvor Nord er dagsordensættende i forbindelse med konkrete internationale miljøaftaler. Analysen viser også, at staterne ikke altid er de vigtigste i miljødebatten, for bortset fra den første generation, så har ikke-statslige aktører spillet en central rolle i miljødebatten. Det gælder særligt FN, der i tre årtier, fra Stockholm-konferencen til WSSD, været den helt centrale aktør som bidrager til og facilitator af miljødebatter. I den femte generation har FN mistet momentum, selvom COP-15 også er i FN regi, så spiller FN ikke samme rolle og der mangler aktører, der kan bringe miljødebatten videre til effektive aftaler. På denne baggrund er den generelt manglende tillid mellem aktørerne, inklusiv de traditionelle Nord-Syd modsætninger, der var elimineret i fjerde generation, genopstået i femte generation. Nord og Syd har antagonistiske relationer omkring COP-15 og det kan meget vel kan hindre en stærk aftale. Nord-Syd modsætningerne er dog langt fra den eneste forhindring for effektive internationale aftaler - også staternes manglende manøvrerum på grund af indenrigspolitiske forhold er hæmmende.

Afrikas rolle i den internationale miljødebat virker ambivalent. På den ene side helt central, på den anden side totalt marginal. Afrikas natur er værdifuld, hvilket burde være et gode for afrikanerne og deres samfunds udvikling, men tværtimod har den internationale miljødebat har i længere perioder været fokuseret på beskyttelse af Afrikas natur vendt mod afrikanerne og har dermed påvirket afrikanernes udviklingsmuligheder negativt. Aktørerne fra Afrika har i den internationale debat ikke været i stand til at drage nytte af situationen. Faktisk har aktørerne fra Afrika indtil COP-15 været nærmest usynlige, selvom internationale miljøaftaler som eksempelvis skovdeklarationen og biodiversitetskonventionen har vidtgående implikationer for Afrika og afrikanerne. I forbindelse med COP-15 processen er Afrika kommet med et fælles udspil, der fokuserer på radikale nedskæringer i i-landenes udledning af CO₂ og samtidig på krav om økonomisk kompensation ved klimatilpasningsinitiativer. I kølvandet på COP-15 bliver det spændende at se, om

Afrika får skabt varige resultater. Det vil her være af central betydning, om de afrikanske lande formår at stå sammen.

Set i forhold til de afrikanske forestillinger om løsning af miljøproblemerne, så har Afrika faktisk tidligere været på forkanten af miljødebatten. Allerede i 1960 med Arusha-manifestet, hvor omdrejningspunktet var bæredygtig udvikling, vel og mærke omkring 20 år før det blev en hegemonisk diskurs internationalt. Også Afrikas synspunkter om reduktion af CO₂ på COP-15, er i tråd med det, som mange forskere mener er nødvendigt, for at undgå en kraftig eskalering af den globale opvarmning. Spændende bliver det, om Afrika vil, kan og får lov til at spille en rolle i miljødebatterne fremover. Vigtige forudsætninger for Afrikas succes bliver, for det første, at de ikke bare responderer på dagsordener sat af andre, især Nord. For det andet, at de afrikanske lande står sammen i forhandlingerne. Og for det tredje, at Afrika viser troværdighed i forbindelse med implementering af miljø- og udviklingsinitiativer i Afrika.

Afrundende kan det konstateres, at miljødebatten er under konstant udvikling og at aktørerne er enige om behovet for at gøre noget ved miljøproblemerne, netop nu klimaændringerne, men også at forudsætningerne er ikke bedre end tidligere. Selvom aktørernes viden er større end nogensinde, så er deres vilje til samarbejde forringet, grundet manglende tillid aktørerne imellem og mangel på aktører og institutioner, der kan og vil vise vejen frem. COP-15 kan blive et vendepunkt i positiv retning med håb om løsningen af de vigtigste miljø- og udviklingsproblemer. Alternativt - med en svag aftale fra København - så kan der forventes en tilbagevenden til pessimismen og dommedagsprofetierne fra den tredje generation. Det store spørgsmål er, om COP-15 vil manifestere sig som en stærk eller svag aftale - om tilgangen til løsning af miljøproblemer bare bliver symptombehandling - eller om grundlæggende problemer i relationerne mellem natur og mennesker bliver adresseret effektivt.

Litteratur

- Adger et al. (2001): "Advancing a political ecology of global environmental discourses" in *Development and Change*, 32.
- Alrøe, Hugo Fjelsted (2001): "Helhedsorienteret forskning i økologi". i *Global Økologi* vol. 8, no. 4.
- Alrøe, H. F. (2000): Helhedsorienteret forskning i jordbruget – bidrag til systematisk metodik og etik. Ph.D.-afhandling, The Royal Veterinary and Agricultural University.
- Andersen, Morten (1996): "Roret lagt om", *Udvikling* nr. 3-4.
- Andersen, N. Å. & P. Kjær (1996): Institutional Construction and Change: An Analytical Strategy of Institutional History, COS-rapport nr. 5/1996, Copenhagen.
- Andersen, Niels Å. (1994): Institutionel historie - en introduktion til diskurs- og institutionsanalyse, COS-rapport nr. 10.
- Asmussen, B. & H. Penzien (2002): "En global aftale mellem Nord og Syd" i *Den Ny Verden*, nr. 35.
- Bergesen, Helge Ole & Georg Parmann, eds. (1996): *Green Global Yearbook*. Oxford: Oxford University Press.
- Boardman, Robert (1981): *International organization and the conservation of nature*. Indiana University Press. Bloomington.
- Baum, Warren C. and Stokes M. Tolbert (1985): *Investing in development : lessons of World Bank experience*. Oxford : Oxford University Press.
- Burr, Vivien (1995): An introduction to social constructionism. London: Routledge.
- Blühdorn, Ingolfur (2000): Post-ecologist Politics. Social theory and the abdication of the ecologist paradigm, London: Routledge.
- Boesen, Jannik, S. Jensen & P. E. Lauridsen (2002): "Fra Rio til Johannesburg" i *Den Ny Verden*, nr. 35.
- Boesen, Jannik et al. (1992): *Ulandene og miljøet – før og efter Rio*. Center for Udviklingsforskning.
- Caldwell, Lynton K. (1990b): "Beyond Environmental Diplomacy: The Changing Institutional Structures of International Cooperation" I John E. Carroll (red): *International Diplomacy*, Cambridge University Press.
- Caldwell, Lynton K. (1990a): *International Environmental Policy*, Duke University Press, USA.
- Caldwell, Lynton K. (1990): *International Environmental Policy*, Second Edition, Duke University Press.

- Carson, Rachel (1962/2002): *The Silent Spring*. Houghton Mifflin, Mariner Books.
- Carstensen, Kim (1988): Natur og Udvikling - om naturfredning i den 3. verden, dens bevæggrunde og dens betydning for de lokale befolkninger, Speciale ved Københavns Universitet, Institut for Kultursociologi, no. 11.
- Chasek, P. S. et al. (2006): *Global Environmental Politics*. Fourth Edition. Westview Press. Boulder, Colorado, USA.
- Colby, Michael E. (1990): *Environmental Management in Development - The Evolution of Paradigms*, World Bank Discussion Papers, no. 80, The World Bank, Washington D.C.
- Glowka et al. (1994): DNV.
- Government of Tanzania (1998): *The Arusha declaration*. Government of Tanzania.
- Grzimek, Bernhard and Michael Grzimek (1960): *Serengeti Shall Not Die*, Collins Fontana Books, London, Great Britain.
- Haas, Peter M. (1992) Introduction: epistemic communities and international policy co-ordination' in International Organization 46 (1): 1-36
- Hay, Colin & David Marsh (eds.) 2000: *Demystifying Globalization*. New York: St. Martin's Press.
- Held, D. & A. McGrew (2000): *The Global Transformation Reader*. Polity.
- Holdgate, Martin W. (1982): *The World environment 1972-1982: A report*, Published for the United Nations Environment Programme by Tycooly International Pub. Natural resources and the environment series, 8.
- Holm, Jesper & Kaare Pedersen (1997): "Studiet af miljøpolitik" i Holm, Jesper, Bente Kjærgård og Kaare Pedersen (red.), *Miljøregulering*, Roskilde Universitet.
- IUCN, UNEP & WWF (1982): *Naturbevarelse - en verdenstrategi*, Verdensnaturfonden, København. In English: World Conservation Strategy 1980.
- Jacobsen, Astrid & Stig Jensen (1994): Bæredygtig Udvikling - En analyse af udviklingen i international miljøpolitik, speciale ved Københavns Universitet Institut for Statskundskab.
- Jensen, Lars Georg (2002): "Kyoto som model for Johannesburg?", i *Den Ny Verden*, nr. 35.
- Jensen, Stig (2007): From Conflict to Unsustainable Consensus – The Actors in Fight for Biodiversity and Survival. PhD-afhandling, Roskilde University.

- Jensen, Stig (2000). "Fattige og rige som naturforvaltere", i *Den Ny Verden*, Center for Udviklingsforskning. Vol. 33, no. 4.
- Kapp, K. W. (1974): *Environmental Policies and Development Planning in Contemporary China and Other Essays*, Mouton/Maison des Sciences de l'Homme, Paris and The Hague.
- Kelstrup, Morten (red.) (1990): *Nye tendenser i Politologien*. Bind 3 – Bidrag til Studiet af International Politik og Den Ny Europæiske Udvikling, København Universitet, Forlaget Politiske Studier. København.
- Laferrière, Eric and Peter J. Stoett (1999): *International relations theory and ecological thought: towards a synthesis*. Environmental politics series. London: Routledge.
- Linnemann, Lars (1992): *Subsistens og bæredygtighed i økosystem perspektiv*, Speciale ved Københavns Universitet, Institut for Antropologi, specialerække no. 45.
- Latour, Bruno (1993): *We have never been modern*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Le Prestre, Philippe (1989): *The World Bank and the environmental challenge*. Selinsgrove: Susquehanna University Press.
- Lyster, Simon (1985): *International Wildlife Law*. Cambridge: Grotius.
- Meadows, D. H. et al. (1972): *The Limits to Growth*, London: Earth Island Limited.
- Nairobi declaration (2009): Nairobi Declaration on the African Process for Combating Climate Change. African Ministers of Environment: http://www.unep.org/roa/Amcen/Amcen_Events/3rd_ss/Docs/nairobi-Declaration-2009.pdf.
- Orleans, Leo A. (1975): "China's environomics:backing into ecological leadership". In A Compendium of papers submitted to the Joint Economic Committee Congress of United States, US Government Press, 94th Congress, 1st Session, July, 1975.
- Pedersen, Dorthe (1993): *Offentlig løn - projekt forhandlingsøkonomi*, Samfundslitteratur.
- Pedersen, Jesper (1991): *Miljøpolitik og samfundsøkologi*, COS-forskningsrapport, Center for Offentlig Organisation og Styling, København.
- Pedersen, Ove Kaj (1990): "...Og der var 10 og 11 og mange fler! Om ni grundlæggende problemer for en teori om institutionel forandring", *GRUS* 30.
- Pepper, David (1984): *The Roots of Moderne Environmentalism*, Routledge, London & New York.

- Porter, Gareth & Janet Welsh Brown, & Pamela S. Chasek (2000): *Global environmental politics*. 3. Boulder, CO: Westview Press.
- Rønnfeldt, Carsten (1997): "Three Generations of Environment and Security Research" in *Journal of Peace Research*, vol. 34 No. 4, November 1997.
- Seyfang, G. and A. Jordan (2002): "The Johannesburg Summit and Sustainable Development: How Effective are Mega Environmental Conferences?" in S. Stokke and O. Thommesen (eds.) *Yearbook of International Co-operation on Environment and Development, 2002-3*. London.
- SIMU (1992): *Rio 1992*, SIMU, København.
- Swanson, Timothy (1997): *Global Action for Biodiversity*, London: International Union for Conservation of Nature and Natural Resources.
- Sørensen, Georg (2001): *Changes in statehood: the transformation of international relations*, Basingstoke: Palgrave.
- UNEP (1989): *Register of International Treaties and other agreements in the field of the Environment*, UNEP, Nairobi, Kenya.
- Waltz, Kenneth (1997): "Evaluating Theories", *American Political Science Review*. 4: 913-917.
- Wels, Harry (2003): *Private Wildlife Conservation in Zimbabwe*. Afrika-Studiecentrum Series. Brill: Leiden & Boston.
- World Commission on Environment and Development (1987). *Vores fælles fremtid*, Danmark: FN-forbundet og Mellemlfolkeligt Samvirke.
- Young, Oran R. et al. (ed.) (1989): "Global Environmental Change and International Governance" in *Summary and Recommendations of a Conference held in Dartmouth College, New Hampshire June 1991*, United Nations University, World Resources Institute & Woods Hole Research Center.

Tidligere publicerede papers fra CAS

CAS Africa Papers, 2009:

Stig Marker Hansen: Reconciliation as a Paradigm in Uganda's Post-conflict Reconstruction.

Occasional Papers, 2007:

Stig Marker Hansen: Conflicts and the Emerging Roles of NGOs in Peacebuilding in Uganda.

Niels Kastfelt: The History of Politics in Northern Nigeria.

Occasional Papers, 2005:

Good, Kenneth: Democratisation in Southern Africa: Barriers and Potentialities.

Salih, M.A. Mohamed: Understanding the Conflict in Darfur.

Vlassenroot, Koen & T. Raeymaekers: The Formation of Profit, Power and Protection. Conflict and Social Transformation in Eastern DR Congo.

Occasional Papers, 2004:

Schoeman, Maxi: Where are the women and how are they today? An overview of the SADC region.

Stein, Howard: Fighting Poverty in Africa: Poverty Reduction Strategies, Employment and Accumulation.

King, Kenneth: Development Knowledge and the Global Policy Agenda. Whose Knowledge? Whose Policy?

Thompson, T. Jack: Images of Africa: Missionary Photography in the Nineteenth Century: an Introduction.

Richards, Paul: Controversy over Recent West African Wars: An Agrarian Question?

Occasional Papers, 2003:

Vlassenroot, Koen & T. Raeymaekers: The Formation of New Political Complexes: Dynamics of Conflict in Ituri - Democratic Republic of Congo.

Kelsall, Tim: Democracy, De-agrarianisation and the African Self.

Schoeman, Maxi: The African Union after the Durban 2002 Summit.

Occasional Papers, 2002:

Villa-Vicencio, Charles: Living in the Wake of the Truth and Reconciliation Commission: A Retroactive Reflection.

Salih, M. A. Mohamed: Islamic NGOs in Africa: The Promise and Peril of Islamic Voluntarism.

Holmquist, Frank: Business and Politics in Kenya in the 1990s.

Gaiya, Musa A. B.: The Pentecostal Revolution in Nigeria.

Olukoshi, Adebayo O.: Governing the African Developmental Process: The Challenge of the New Partnership for Africa's Development (NEPAD).

Mukandala, Rwekaza S.: The State of African Democracy: Status, Prospects, Challenges.

Occasional Papers, 2001:

Lemarchand, Rene: Exclusion, Marginalization and Political Mobilization: The Road to Hell in the Great Lakes.

Stein, Howard: Economic Development and the Anatomy of Crisis in Africa: From Colonialism through Structural Adjustment.

Occasional Papers, 2000:

van Dijk, Rijk A: Christian Fundamentalism in Sub-Saharan Africa: The Case of Pentecostalism.

Reno, William: War, Debt and the Role of Pretending in Uganda's International Relations.

ter Haar, Gerrie: World Religions and Community Religions. Where does Africa fit in?

Parpart, Jane L.: The Participatory Empowerment Approach to Gender and Development in Africa: Panacea or Illusion.

Stein, Howard: The Development of the Developmental State in Africa: A Theoretical Inquiry.

Occasional Papers, 1999:

Lemarchand, Rene: Ethnicity as Myth: The View from the Central Africa.

Lemarchand, Rene: The Democratic Republic of Congo: From Collapse to Potential Reconstruction.

Occasional Papers, 1997:

Pedersen, Nina: Evalueringsmetoder til Nødhjælp - også til de komplekse nødhjælpssituationer i Afrika.

Olsen, Gorm Rye: Europe and the Promotion of Democracy in Post Cold War Africa: How serious and for what reason?

Occasional Papers, 1996:

Lemarchand, Rene: Burundi: Genocide Forgotten, Invented and Anticipated.

Blaikie, Piers: Environmental Conservation in Cameroon: On Paper and in Practice.

(Papers that are published since 1999 can also be downloaded from the web site: <http://www.teol.ku.dk/cas/research/publications/>).

The Centre of African Studies was started in 1984 as an interfaculty institution within the University of Copenhagen. The aim is to promote teaching and research in relation to Africa on an interdisciplinary basis. The Centre offers a multidisciplinary area studies programme and acts as a coordination point for African studies within the University. Seminars with guest speakers are organised regularly. The Library holds an up-to-date collection of books and periodicals on Africa.

CENTRE OF AFRICAN STUDIES
UNIVERSITY OF COPENHAGEN

Koebmagergade 46, 4.
DK-1150 Copenhagen K
Denmark

Phone +45 35 32 25 85

Fax +45 35 32 25 90

E-mail cas@teol.ku.dk

<http://www.teol.ku.dk/cas>

ISBN 87-91121-25-6

