

Differensiering – forpliktende mobilisering og rettferdighet

Seminaroppgave i STV2250 – Internasjonal miljø- og ressurspolitikk

Av student Høsten 2015

Oppgavenummer: 7a

Oppgavetekst:

Differensierte forpliktelser er et viktig trekk ved mange internasjonale miljø- og ressursforvaltningsregimer men det er ulike syn på virkningene av slik differensiering. Du ønsker å undersøke slike virkninger nærmere.

Vis hvordan dette temaet kan analyseres med utgangspunkt i ulike problemstillinger (minst to, ikke mer enn tre). Drøft hvorvidt ulike problemstillinger krever ulike analytiske perspektiv. Drøft deretter hvilke typer empiriske data de ulike analysene krever og tilgjengeligheten av disse dataene. Konkluder ved å reflektere over hva du har funnet ut om sammenhenger mellom problemstilling, analytisk perspektiv og databehov.

Antall ord i oppgavetekst: 1984.

1.0 Innledning

Kampen mot global oppvarming handler om tap av fellesgoder, som alle ønsker og nyter, og som ingen kan ekskluderes fra – f.eks. et intakt ozonlag (Barrett, 2010, p. 49). Samtidig er det sammenlagt utslippskutt som teller, ikke *hvor* det kuttes. Spørsmål om byrde- og forpliktelsesfordeling reises, og jeg vil undersøke to ulike problemstillinger:

Problemstilling1: Hvilken strategi klarer å forplikte det globale Sør mest i internasjonale ressursforvaltningsregimer, differensiering eller likhetsprinsippet?

Problemstilling2: Fører differensierte forpliktelser til en byrdefordeling som oppfattes rettferdig?

I denne artikkelen skal jeg ikke svare problemstillingene direkte, men diskutere hva jeg trenger for å besvare dem. Jeg har valgt ut et realistisk og et konstruktivistisk perspektiv for å undersøke hver av problemstillingene. Jeg skal først redegjøre for disse og hvordan de kan bidra til å besvare spørsmålene, før så å bruke dem i empiri- og diskusjonsdelen, hvor jeg diskuterer nødvendig empiriske data og tilgjengeligheten av disse. I konklusjonen drøfter jeg sammenhengen mellom tekstens ulike deler.

1.1 Definisjon av nøkkelbegreper

Fire begreper bør utdypes: Med *Det globale sør* (heretter DGS) henviser jeg til G77-landene, som i dag omfatter 134 land (G77, 2015).

Med *likhetsprinsippet* menes tiltak som sikter å gi like mål/forpliktelser. F.eks. å sette mål om at alle skal kutte 20% eller 100.000tonn/dag av sine drivhusgassutslipp (CO₂, CH₄, N₂O, mfl.).

Med *differensiering* vises det til alle tilfeller hvor man gir forskjellige mål/forpliktelser til ulike aktører. Forskjellsbehandlingen kan være alt fra todelt i grupper til unikt tilpasset hver enkelt. F.eks. å tilpasse utslipp til landes BNP og folketall, eller differensiere grupper mtp. historisk ansvar.

Et «internasjonalt regime» kan vise til saksavgrensede områder med opptil flere formelle, institusjonelle avtaler mellom hovedsakelig stater (Mitchell, 2010, p. 113). Med *ressursforvaltningsregimer* viser jeg dermed til avtaler som stater blir enige om innen miljø- og ressursforvaltningssaksfeltet. Jeg begrenser meg til drivhusgasserutslipp (definert av FN-klimapanelet (IPCC.ch, 2007)).

2.0 Analytiske perspektiver

Ut av mange mulige har jeg valgt ut to overordnede perspektiver for å besvare mine problemstillinger, realisme og konstruktivisme, som jeg grunnet plassmangel skal vie til henholdsvis problemstilling 1 og 2.

2.1 Realisme – internasjonalt anarki og kamp om overlevelse og egeninteresse

«Realistiske» teoretikere vektlegger som regel at forhandlinger preges av internasjonalt anarki, hvor hver stat først og fremst kjemper for sin egeninteresse og sikkerhet (Walt, 1995, p. 31). Stater – som er i konkurranse om selvhevdelse – er aktøren av størst betydning. «Fysiske» strukturer – økonomi og militære – utgjør de viktigste maktfaktorer (Walt, 1995, p. 38). At stater anses som rasjonelle aktører, muliggjør også å benytte spillteoretisk analyse (Hovi, 2009, p. 11).

I undersøkelse av *problemstilling 1*, vil dette perspektivet kunne hjelpe oss å forstå staters insentiver og evt. vegring for å ta på seg forpliktelser, som går mot deres egeninteresse. I tillegg vil forskere som Hurrell og Sengupta (2012) hevde at det skjer et maktskifte, fra USA som hegemon, til et multipolart verdensbilde, ikke minst med BASIC-landene (Brasil, Sør-Afrika, India og Kina) som framvoksende stormakter. Hvem sine interesser som får gjennomslag bør reflektere hvem som har mest makt, ifølge realismen.

2.2 Konstruktivisme – idékamp og diskursiv mobiliseringskapasitet

I konstruktivismen får individer, eliter, normer og ideer som mest oppmerksomhet, ikke stater (Walt, 1995, p. 38). Alexander Wendt innvendte mot realistene med «anarchy is what states make of it», og sa det først og fremst er aktørenes normer som bestemmer deres handlinger (Walt, 1995, p. 41). Her er det diskurskapasitet og evne til å forme politiske aktører som teller.

Rettferdighet er et normativt begrep, og et diskursrettet normperspektiv vil naturligvis kunne bidra til fruktbare svar på *problemstilling 2*. F.eks. normsyklus-modellen utviklet av Finnemore og Sikkink kan hjelpe å synliggjøre hvilke normer som utvikler seg i forhandlingene, og bidrar til mer eller mindre suksessfulle bestemmelser og oppfølging

(Bailey, 2008). Syklusen har tre stadier: Normoppstandelsen, normkaskaden og internaliseringen.

I første stadium (individuell og nasjonalt nivå) gjelder det å identifisere "normentreprenører", som setter saken på agendaen og skaper sterke bevegelser. I andre stadium (internasjonalt nivå) trenger forslagsstaten å få fotfeste i internasjonale fora og få en "kaskade" av oppslutning. Når tilstrekkelig antall (nøkkel)stater omfavner normen, *kan* det gå mot siste steg: Normen blir tatt for gitt, konformitet forventes og blir lite diskutert (Bailey, 2008, pp. 466-467). Denne syklusen kan hjelpe å identifisere om differensiering anses rettfærdig eller ikke.

3.0 Empiri og diskusjon

Både begge problemstillingene og perspektivene er ganske ulike, men vil kunne ta utgangspunkt i noe av den samme empiriske dataen.

3.1 Problemstilling 1

Hvilken strategi klarer å forplikte DGS mest i internasjonale ressursforvaltningsregimer, differensiering eller likhetsprinsippet? Dette innebærer en komparativ analyse av de to prinsippene. Da må vi se på tilfeller både hvor det gis ulike forpliktelser og hvor målene er felles, og vurdere DGS' grad av forpliktelse. Jeg vil for enkelthetens skyld utelate hvorvidt de faktisk følger opp forpliktelsene.

Avtalene er vanligvis offentlig tilgjengelige, og det er overkommelig å identifisere hvilke regimer som differensierer og ikke.

Hvordan skal grad av forpliktelse måles? Bidragsgrad kan variere på flere måter: Mellom forskjellige stater innen samme avtale; mellom samme land i forskjellige avtaler og; mellom ulike avtaler i sin helhet (alle inkluderte staters samlede forpliktelse). Her er det i hovedsak to ting som kan sammenlignes: I hvilken grad DGS i hver enkelt avtale skiller seg ut fra andre stater i forskjellige avtaler, og hvor krevende/omfattende forpliktelsene DGS påtar seg i ulike avtaler er.

Av de to sammenligningene, vil den første være avhengig av andre staters innsats. Da kan vi ikke utelukke at de andre blir påvirket av DGS' engasjementsgrad. Fra et realistisk perspektiv

vil en stat nødvendig påta seg uforholdsmessige store forpliktelser på et saksfelt som krever aggregat innsats, og unngå forpliktelser ved fare for gratispassasjerer. Dermed kan denne sammenligningen ha begrenset forklaringskraft.

På den andre siden vil det være lettere å sammenligne hvor mye hver enkelt stat forplikter seg i forskjellige avtaler. Igjen, realistisk sett, vil andre staters valg, samt helhetlig ambisjonsnivå påvirke den enkeltes vilje til forpliktelse. Likevel vil vi forhåpentligvis kunne se dette i sammenheng med graden av differensiering/likhet.

Uansett trenger vi å se på helst så mange mellomstatlige avtaler som mulig innen saksområdet, som alle burde være tilgjengelige, men jo flere, desto mer krevende å gjennomføre. Hvilke land som er med på avtalen vil nok ikke være konsekvent. Totalfravær av deltagelse vil potensielt være laveste form for forpliktelse, men da bør vi skille tre grunner til ikke-deltagelse: Om de ikke ble invitert/inkludert i forhandlingene; om de takket nei til å bli med på forhandlingene; eller om de trakk seg fra forhandlingene. Dette er imidlertid lite tilgjengelig informasjon som sjeldent protokollføres og/eller begrunnes offentlig. Dermed vil det være mer overkommelig f.eks. å se på utvalgte land som er involvert i representativt antall avtaler.

Egeninteresse er som sagt essensielt i det realistiske perspektivet, men hver enkelts egeninteresse i gitte situasjoner er ikke alltid lett å identifisere. Om man tar på seg forpliktelser basert på likhet eller differensiering kan være irrelevant så lenge det ikke de faktiske beslutningene går mot egeninteressene. Man kunne identifisere disse ved å spørre representantene for forhandlingspartene selv, men det er både krevende arbeid, samt ikke sikkert å tilfredsstillende svar: Det kan være i forhandlingspartenes interesse å holde tilbake informasjon eller være uklar om sine interesser.

Enda mer krevende vil det være å se på statenes naturressurser og handels- og diplomati-relasjoner, og forsøke å definere deres interesser objektivt. Mindre omfattende og potensielt tilfredsstillende blir dermed å se hva statene selv vektlegger i forhandlingene – hvilke næringsinteresser, selskaper, partnere, osv. de trekker frem. Det begrenser dog utvalget til de tilfeller hvor forhandlingene er tatt opp (tekst/film/lyd) og offentliggjort.

Interessene innad i DGS kan dog være svært forskjellige og påvirket av andre viktige saksområder, slik Rao (2014, p. 132) illustrerer. Det er problematisk å snakke om «det globale sør» som en samlet gruppe, siden deres BNP, utslippsnivå, populasjon, osv. varierer

stort. Likevel, realistisk sett, er det interessant å se dem som en gruppe, forutsatt geopolitisk overgang hvor USAs hegemoni utfordres.

Mest ideelt ville være først å identifisere landenes egeninteresse ved forhandlingstidspunktene og foreta spillteoretisk analyse om sannsynlig forpliktelse uavhengig av avtalene, og så sammenligne med avtalte forpliktelser. Dette er imidlertid svært omfattende. Mest overkommelige og potensielt tilfredsstillende vil dermed være; Å lage en form for skalering av forpliktelsesgrad, sammenligne utvalgte staters grad av forpliktelse i ulike avtaler på denne skalaen, og se dette i sammenheng med prinsipper om differensiering/likhet i avtalene.

3.2 Problemstilling 2

Fører differensierte forpliktelser til en byrdefordeling som oppfattes rettferdig? Rettferdighetsbegrepet er som sagt normativt, og kan ikke måles presist. Det må gjøres en distinksjon mellom hva som kan kalles objektive kriterier for rettferdighet og hva som oppfattes som rettferdig. Førstnevnte er en stor filosofisk debatt, så jeg skal ta utgangspunkt i sistnevnte skille.

Hvordan kan man måle hva som oppfattes rettferdig? Vårt konstruktivistiske perspektivet forutsetter som sagt at aktører, inkludert statsledere og –representanter, styres av normer. Dermed bør vi anta at valgene de tar i stor grad samsvarer med deres verdioverbevisning.

Aldri vil alle stater ha nøyaktig samme verdioverbevisning. I tråd med Finnemore og Sikkinks normsyklus, bør likevel subjektet i problemstillingen være; Et tilstrekkelig antall stater, inkludert visse nøkkelstater, som muliggjør etableringen av en norm som gjeldende i internasjonal lovgivning på feltet (Bailey, 2008, p. 289). Forutsatt at (tilstrekkelig antall) nøkkelstater er nødvendige for å få på plass avtaler overhode, bør det holde å identifisere hva avtalene selv definerer som gjeldende normer og prinsipper, noe de ofte gjør (Hurrell & Sengupta, 2012, p. 467).

Først gjelder det å identifisere nøkkelstatene, slik at man både kan konsentrere studiene på de avtalene/forhandlingene de er involvert i, og se hvilke normer de fremmer. Som nøkkelstater kan anses de som slipper ut mest (nødvendige å ha med for å takle klimautfordringene) eller de med mest makt (best forstått via realismens økonomisk-militære syn). «Heldigvis» er USA og de framvoksende BASIC-landene i stor grad på toppen i begge grupper (Rao, 2014, p. 132).

Nøkkelstatene og forhandlingslandskapet generelt virker foreløpig å være preget av svært ulike forskjellige oppfatninger (Rao, 2014, p. 144), slik at vi ikke kan si å være normsyklusens endelige fase (internalisert selvsagthet). Likevel kan vi muligens se konturene av en normkaskade allerede:

Ser man på diskusjonen som har vært på dette området, vil vi se det lignende begrepet «rettmessighet» (*equity*) brukes ofte i tillegg til rettferdighet (*fairness*) (Hurrell & Sengupta, 2012, p. 467). Hvorvidt det er en substansiell forskjell på disse to begrepene kan diskuteres, men man kan uansett se på forvaltningsregimene og hvilke prinsipper enes om (og dermed anser rettferdig/rettmessig). F.eks. kan vi se at «Common but differentiated responsibilities»-prinsippet (CBDR) ble introdusert i Kyotoavtalen (Hurrell & Sengupta, 2012, p. 472), og er senere å finne i bl.a. Rio- og Københavnforhandlingene.

Hva som oppleves rettferdig trenger ikke å være det samme som det mest effektive for å møte miljøproblemene, men hvilke kutt som (ikke) blir gjort kan påvirke oppfatningen, ettersom miljøproblemene forverres med tiden. Dermed er det viktig å være bevisst at avtalene kan ha både skjulte intensjoner og gode hensikter med uintenderte konsekvenser (Bailey, 2008, pp. 290-291). Dette vil normsyklusen ha vanskelig for å plukke opp.

I tillegg til å se på normutviklingen i vedtatte avtaler, vil det være nyttig med en diskursanalyse. Om statsrepresentanter i internasjonale forhandlinger viser til nasjonale næringsinteresser eller organisasjoner, vil indikere normentreprenører i normsyklusens første steg. Hvorvidt disse fremmer normer basert på differensiering eller andre prinsipper, vil kunne hjelpe oss å svare på problemstillingen. Dette innebærer uansett gjennomgang av mange forhandlinger, og er mye mer omfattende arbeid enn kun å se på eksisterende avtaler.

4.0 Konklusjon

Problemstillingene er veldig ulike og vil forstås annerledes avhengig av perspektiv. Grunnet plassmangel benyttet jeg to perspektiver på hver sin problemstilling. Det egeninteressebaserte svaret jeg ga på problemstilling 1 gjorde at jeg valgte realismen, mens problemstilling 2s normkarakter gjorde konstruktivismen mer passende.

Tross ulikheter i spørsmålsform og perspektiv, landet jeg på relativt lik empirisk databehov: Henholdsvis forpliktelser og prinsipper uttrykt i ulike avtaler på området, samt forhandlingene

i forkant. Å besvare dem tilfredsstillende er, som jeg har diskutert, imidlertid svært krevende, og de antatt mest tilfredsstillende metodene vil også være de mest krevende.

Litteraturliste

Bailey, J., 2008. Arrested Development: The Fight to End Commercial Whaling as a Case of Failed Norm Change. *European Journal of International Relations*, Issue 14 (2), pp. 289-318.

Barrett, S., 2010. *Why Cooperate? The Incentives to Supply Global Public Goods*. Oxford: Oxford University Press.

Dam, L. & Scholtens, B., 2012. The Curse of the Haven: The Impact of Multinational Enterprise on Environmental Regulation. *Ecological Economics*, Issue 78, pp. 148-156.

G77, 2015. *The member states of the Group of 77*, s.l.: The Group of 77 at the United Nations.

Gleditsch, N. P., 1998. Armed Conflict and the Environment: A Critique of the Literature. *Journal of Peace Research*, Issue 35 (3), pp. 381-400.

Gleditsch, N. P. & Nordås, R., 2014. Conflicting Messages? The IPCC on Conflict and Human Security. *Political Geography*, Issue 43, p. 82–90.

Homer-Dixon, T., 1994. Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidence from Cases. *International Security*, Issue 19(1), p. 5–40.

Homer-Dixon, T. & Levy, M., 1995. Correspondence: Environmental and Security. *International Security*, Issue 20(3), p. 189–198.

Hovi, J., 2009. *Spillteori: En innføring*. 2. red. Oslo: Universitetsforlaget.

Hsiang, S., Burke, M. & Miguel, E., 2013. Quantifying the Influence of Climate on Human Conflict. *Science*, Issue Vol. 341 (6151).

Hurrell, A. & Sengupta, S., 2012. Emerging powers, North–South relations and global climate politics. *International Affairs*, Issue 88, pp. 463-484.

IPCC.ch, 2007. *Greenhouse gases*, s.l.: Intergovernmental panel on climate change.

Lim, A. & Tsutsui, K., 2012. Globalization and Commitment in Corporate Social Responsibility: Cross-National Analyses of Institutional and Political-Economy Effects. *American Sociological Review*, Issue 77 (1), pp. 69-98.

Mitchell, R., 2010. *International politics and the environment*. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC: Sage publications.

Rao, N., 2014. International and Intranational Equity in Sharing Climate Change Mitigation Burdens. *International Environmental Agreements*, pp. 129-146.

Walt, S., 1995. International Relations: One World, Many Theories. *Foreign Policy*, Issue 110, pp. 29-46.

World resources institute, 2015. *Charts and Graphs*, s.l.: s.n.