

STV 2250

Differensierte forpliktelser

Oppgave 7a)
Ord: 1965

Virkninger av differensierte forpliktelser i miljø- og ressursforvaltningsregimer

1.0 Introduksjon

Begrepet ”differensierte forpliktelser” ble lansert som et prinsipp på verdenskonferansen om miljø og utvikling i Rio de Janeiro i 1992 ved opprettelsen av FNs klimakonvensjon. 195 stater valgte å slutte opp om avtalen. Differensierte forpliktelser har spilt en viktig rolle i klimaforhandlinger siden dess (Deleuil, 2012). Prinsippet går ut på at land har ulike forpliktelser i klimaforhandlingene gitt landets historie og utvikling. Oppblomstringen av oppadstigende stater har satt prinsippet i nytt lys, og klimaforhandlingene står nå overfor nye utfordringer (Deleuil, 2012). To problemstillinger er valgt for å utforske prinsippet:

- 1) Hvorfor kunne ikke den omfattende deltakelsen under FNs klimakonvensjon kommet i stand uten prinsippet om ”differensierte forpliktelser”?
- 2) Har klimaregimets videre utvikling etter FNs klimakonvensjon blitt utfordret på grunn av staters differensierte forpliktelser?

2.0. Tolkning av problemstillinger og oppgavens begrensninger

Problemstillingene ovenfor er valgt for å belyse ulike virkninger av differensierte forpliktelser. Problemstilling 1) er avgrenset til tidsrommet 1970-1992, og Problemstilling 2) to til tidsrommet 1992-2011. Ulike tidsperioder for problemstilling 1) og 2) er valgt for å klargjøre ulike virkninger av «differensierte forpliktelser».

Problemstilling 1) søker etter en forklaring på hva som er sammenhengen mellom prinsippet differensierte forpliktelser og den store oppslutningen om FNs klimakonvensjon. En annen mulig problemstilling kunne ha sett på om differensierte forpliktelser var nødvendig for å få til en hvilken som helst klimaavtale. Problemstillingen er dog avgrenset til spørsmålet om opprettelsen av FNs klimakonvensjon. Dermed er det fokus på om de differensierte

forpliktelsene var nødvendige for den omfattende oppslutningen klimakonvensjonen fikk, grunnet utviklingslandenes-deltakelse. Problemstilling 1) er noe ledende ved å påstå en sammenheng mellom omfattende deltakelse av stater under opprettelsen av FNs klimakonvensjon og «differensierte forpliktelser». Det er derfor hensiktsmessig å benytte seg av et perspektiv som kan bygge opp under denne påstanden. Mitchells (2010) kapasitetsperspektiv er valgt, og hvorfor det er valgt vil senere drøftes.

Problemstilling 2) er beskrivende og stiller i utgangspunktet et ja/nei-spørsmål. Problemstillingen åpner for presise beskrivelser, og kan dermed bidra til å begrense oppgaven noe. Under denne problemstillingen vil fokuset ligge på aktørene: USA og Brasil, India, Sør-Afrika og Kina (BASIC). Mitchells (2010) politiske-perspektiv er valgt. Hvorfor det politiske-perspektivet og aktørbegrensningen er hensiktsmessig, vil senere drøftes i teksten.

3.0. Opprettelsen av FNs klimakonvensjon og kapasitetsperspektivet

Grunnet stor oppslutning om FNs klimakonvensjon anses avtalen å være klimaregimets hovedrettsinstrument. I konvensjonens artikkel 3.1 blir følgende slått fast:

”The Parties should protect the climate system (...) on the basis of equity and in accordance with their common but differentiated responsibilities and respective capabilities. Accordingly the developed Parties should take the lead in combating climate change and the adverse effects thereof” (UNFCCC, 1992).

På bakgrunn av dette fikk de industrialiserte-landene (Nord) særlige forpliktelser, som ikke utviklings-landene (Sør) fikk (UNFCCC, 1992). For å vite om de differensiere forpliktelsene var en forutsetning for oppslutningen om FNs klimakonvensjon, må man utgå fra hva som preget Sørs posisjon før verdenskonferansen 1992. Vi må undersøke hva som sikret Sørs deltakelse. Grunnet egen gjeldskrise på 1980-tallet var Sør preget av en forverret økonomisk og politisk situasjon. Sørs retorikk under ”den nye internasjonale økonomiske ordenen” hadde ikke ledet frem (Hurrell og Sengupta, 2012). Samtidig motsatte Sør seg miljøengasjement, fordi dette opplevdes som hinder for egen industrialisering (Andresen, 2007).

Det var bred oppslutning blant Nord, med unntak av USA, om at de hadde ansvar for tidligere miljøødeleggelser (Hurrell og Sengupta, 2012). Nord ble derfor enige om å ta ansvar for

bekjempelse av klimaendringene, mens Sør ble utelatt fra enhver forurensningsreduksjonsforpliktelse grunnet deres utviklingsbehov samt relativt lave forurensning per innbygger. Nord ble også enige om for å støtte Sørs fremtidige voksende kostnader for å legge til rette for økonomisk vekst som ville resultere i økende forurensning (Hurrell og Sengupta, 2012).

Mitchell skriver at internasjonale miljøproblemer forekommer når aktører med ønske om å beskytte miljøet mangler teknologiske, administrative, eller finansielle muligheter for å beskytte miljøet (2010, s.59-61) Ut fra Mitchells kapasitetsperspektiv kan man tolke oppslutningen om FNs klimakonvensjon som et resultat av at Nord så at Sør manglet ressurser for å støtte opp om klimaforhandlinger. Sør hadde hverken teknologiske, administrative, eller finansielle muligheter til å bidra på dette tidspunktet. På bakgrunn av et slikt analytisk perspektiv kan man si at ideen om differensiering av forpliktelser ble grunnlagt. Man innså i de fleste land at en global oppslutning om en klimaavtale ikke ville komme på plass siden Sør manglet ressurser. Dessuten spilte tidligere episoder som økonomisk nedgang for Sør en rolle for hvordan Nord valgte å handle. Sør sikret seg altså en god avtale i 1992, blant annet fordi de var materielt svakere (Hurrell og Sengupta, 2012).

4.0. Klimaregimets utvikling etter FNs klimakonvensjon og det politiske-perspektivet

Klimakonvensjonen ble fulgt opp av Kyoto-protokollen i 1997, den første juridisk bindende klimaavtalen som trådte i kraft 2005 (Deleuil, 2012). I perioden etter 1992, fortsatte statene i Sør å inngå koalisjoner med hverandre slik at de kunne motsette seg Nord's ønske om å ta på seg større forpliktelser for å kontrollere forurensning (Hurrell og Sengupta, 2012). I mellomtiden hadde imidlertid flere av utviklingslandene, BASIC, blitt viktige økonomiske aktører, og derfor begynt å forurense mer enn tidligere. Oppgaven vil videre begrenses med å vektlegge aktører som USA og BASIC.

Kyoto-protokollen stilte krav til industrialiserte land om reduksjoner i utslipp av skadelige klimagasser i tidsrommet 2008-2012. Flere utviklingsland underskrev også avtalen dog uten utslippsforpliktelser (Brunnée og Streck, 2013). Mange av de største internasjonale forurenserne med hensyn til drivhusgasser i dag, BASIC, rammes altså ikke av kravene i Kyoto-protokollen fordi de ble ansett som utviklingsland når avtalen ble opprettet. I tillegg har USA unnlatt å undertegne avtalen (Brunnée og Streck, 2013, s.594). Avtalen anses dermed som feilslått ettersom USA alene står for over 20 prosent av verdens totale utslipp av

skadelige klimagasser (FN-sambandet). Brunnée og Streck (2013) argumenterer for at de differensierte forpliktelsene ironisk nok kan forklare begge de ovennevnte tilfellene. Førstnevnte fordi Kyoto-protokollen baseres på prinsippet om differensierte forpliktelser, og sistnevnte fordi USA ikke er enig i tilnærmingen til prinsippet.

Prinsippet om differensierte forpliktelser har preget miljødebatten på årlige partsmøter om klimaforhandlinger. Rett før partsmøtet i København 2009, annonserte imidlertid BASIC konkrete mål som de unilateralt ville implementere innenfor sine egne land for å redusere egen forurensning (Hurrell og Sengupta, 2012). For første gang i klimaforhandlingenes historie, ville BASIC tallfeste en reduksjon av egne klimagasser. Partsmøtet i København fikk ikke i gang noen ny bindende avtale for tiden etter at Kyoto-protokollen ville utløpe 2012, men det ble blant annet enighet om at utviklingslandene skulle sende inn planer for utslippsreducerende tiltak. København-avtalen tilbød dermed en mer ambisiøs deltakelse av fremvoksende land. Starten på nedleggelsen av differensieringen mellom Nord og Sør ble videre konsolidert på partskonferansen i Durban 2011. Til forskjell fra København-avtalen, refererer ikke Durban-avtalen til prinsippet om differensierte forpliktelser. I Durban sto BASIC overfor et samlet Nord som insisterte på at prinsippet måtte omtolkes i lys av ”midlertidige økonomiske realiteter” (Hurrell og Sengupta, 2012).

Mitchell skriver innenfor sitt analytiske politiske-perspektiv at dersom mektige stater mangler insentiver for å beskytte miljøet kan det forklare hvorfor miljøproblemer oppstår (2010, s.61-63). I og med at Mitchells perspektiv vektlegger stater som aktører samt makt som virkemiddel, vil det tas utgangspunkt i staters makt ved tolkningen av dette perspektivet. USA, som verdens mektigste stat etter den kalde krigen, valgte å ikke skrive under på Kyoto-avtalen. Dette bidro til at avtalen ble ansett som feilslått. Andresen skriver at USA som supermakt har størst potensiale til å promotere sine visjoner i FN, samtidig har landet minst behov for et FN (2007). USA uttrykte at det i fremtiden ville bli umulig å diskutere miljøbeskyttelse med Sør, dersom Sør grunnet differensierte forpliktelser befant seg på utsiden av utviklingen. Det skulle vise seg at USA fikk rett med hensyn til BASIC (Andresen, 2007). Når det gjelder de andre industrialiserte landene som valgte å støtte opp om de differensierte forpliktelsene, gjorde de dette nettopp fordi de trodde de trengte Sør. Ut ifra det politiske-perspektivet valgte BASIC å alliere seg med utviklingsland for å tviholde på de differensierte forpliktelsene. Dette med sikte på å beholde sine nye maktposisjoner på bekostning av Nordis finansiering. Samtidig var USA var redd for økningen av oppadstigende

land og at de ville bli for mektige i forhold til USAs økonomi. At BASIC viste forhandlingsvilje i forbindelse med København-avtalen kan igjen begrunnes med at de skjønnte at det var de som til syvende og sist kom til å bli hardest rammet av klimaendringer (Hurrell og Sengupta, 2012).

Jeg vil heretter se om de to problemstillingene krever ulike analytiske perspektiv. Konklusjonen reflekterer over sammenhenger mellom problemstillingene, de analytiske perspektivene og databehov.

5.0. Valg av analytiske perspektiv og empiri

Den første problemstillingen søker å belyse positive virkninger av prinsippet om differensierte forpliktelser. Dette gjøres ved å se på empiri i perioden mellom 1970-1992. Problemstillingen tar for gitt at differensierte forpliktelser muliggjorde bred oppslutning om FNs klimakonvensjon. Et kapasitetsperspektiv ble valgt for å bygge opp under problemstillingen. Valget var naturlig siden empirien som brukes vektlegger Sørs manglende kapasitet, økonomi, teknologi for å kunne forplikte seg økonomisk. Selv om Sør hadde interesse, så manglet de altså evne. Kunne det politiske-perspektivet analysert problemstillingen? Sør var på denne tiden verken økonomisk-, militært- eller kulturelt-mektige, dermed ville man ut fra et politiske-perspektiv trolig hatt vanskeligheter med å forklare hvordan Sør maktet å få differensierte forpliktelser.

Samtidig kan en spørre seg om det kunne vært mulig å opprette noe annet enn akkurat klimakonvensjonen dersom en hadde sett bort ifra differensierte forpliktelser. Hadde man for eksempel kunnet blitt enige om en avtale uten Sør i første omgang? Dette hadde krevet en annen problemstilling med et mulig annet valgt perspektiv.

Problemstilling 2) ønsker å illustrere utfordrende virkninger av differensierte forpliktelser. Dette gjøres ved å fokusere på empiri om sentrale aktører som BASIC og USA i perioden mellom 1992-2011. Aktørene er valgt fordi statene, spesielt Kina og USA, er blant de som forurenses mest i verden (Deleuil, 2012). Dermed vil enhver klimaforhandling bli mindre effektiv dersom en av statene ikke deltar. Andre stater vil således kanskje velge å ikke skrive under. Slik sett har BASIC og USA makt til å bestemme utfall. På grunnlag av dette er det valgt et politisk-perspektiv med fokus på makt og stater som aktører for å analysere problemstillingen. USA valgte å ikke skrive under på avtalen, Mitchell skriver at dersom

mektige stater mangler insentiver for å beskytte miljøet kan det forklare hvorfor miljøproblemer oppstår. Perspektivet viser at USA unnlot å skrive under på grunn av redsel for at BASIC skulle bli for mektige på sikt. BASICs ønske om å ta på seg flere forpliktelser i senere tid vil tolkes som et resultat av redsel for å rammes hardest av klimaendringer. Kunne problemstillingen ha blitt analysert ved hjelp av et kapasitetsperspektiv? Under problemstilling 2) vil det vært mindre hensiktsmessig å fokusere på staters manglende kapasitet til å gjennomføre klimatiltak, ettersom BASIC og USA er økonomisk mektige aktører. Er det noen land i verden som ville hatt kapasitet til å forhandle om klimaavtaler, er det kanskje nettopp disse.

6.0. Konklusjon

Ved hjelp av problemstillingene ønskes det å undersøke virkningene av differensierte forpliktelser. Derfor har det blitt valgt problemstillinger som gjør seg gjeldende innenfor ulike tidsrom. Det argumenteres for at kapasitetsperspektivet kan forklare hvorfor klimakonvensjonen endte opp med differensierte forpliktelser. Nord så Sørs manglende evne til å bidra under samme premisser, dermed fikk Sør differensierte forpliktelser. Et maktperspektiv ville hatt vanskeligheter med å forklare hvordan svake stater kunne fått til en tilsvarende avtale.

Under problemstilling 2) blir USA og BASICs roller vektlagt da de anses som viktige aktører. Det argumenteres ut fra det politiske-perspektivet for at BASIC og USA har makt til å bestemme store deler av utfallet i klimaforhandlingene, da de anses som pivotale aktører. I og med at landene har den kapasitet det vektlegges i perspektivet til å bidra til effektive klimaforhandlinger blir det mindre hensiktsmessig her å analysere ved hjelp av kapasitetsperspektivet.

6.0 Referanseliste

Andresen, S. 2007, "Key actors in UN environmental governance: influence reform and leadership", *International Environ Agreements*, Springer Science+Business Media B.V. Published online 29.August.2007, 457-468.

Brunnée, J. og Streck, C. 2013, "The UNFCCC as a negotiation forum: towards common but differentiated responsibilities", *Climate Policy*, 13:5, 589-607,
Doi: 10.1080/14693062.2013.822661

Deleuil, T. 2012, "The Common but Differentiated Responsibilities Principle: Changes in Continuity after the Durban Conference of the Parties". *Review of European Community and International Environmental Law*, 21:271-281.
Doi: 10.1111/j.1467-9388.2012.00758.x

FN-sambandet, "Kyoto-protokollen", *Globalis*, Tilgjengelig på:
<http://www.globalis.no/Avtaler/Kyoto-protokollen> (17.oktober.2015)

Hurrell, A. og Sengupta, S. 2012. "Emerging powers, North-South relations", *International Affairs*, The Royal Institute of International Affaires. Blackwell Publishing, Ltd 9600, Garshington Roas, Oxford, 463-484.

Mitchell, R, B. 2010. *International Politics and the Environment*, SAGE Publications Ltd, London, 59-63.

UNFCCC, (United Nations Framework Convention on Climate Change) 1992, Tilgjengelig på:
http://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf (17.oktober.2015)