

Brasils overraskende klimapolitiske vending

**Sjur Kasa, Dr. polit. i sosiologi (Universitetet i Oslo),
Seniorforsker ved CICERO-Senter for klimaforskning
og førsteamanuensis ved TIK-senteret, Universitetet i Oslo
sjur.kasa@cicero.uio.no**

Brasil er både på grunn av sin størrelse, økonomiske og politiske betydning og utslipp en viktig aktør i klimaforhandlingene. Tradisjonelt har landet fulgt G-77-posisjonene og avvist å binde seg til utslippskutt. Før København-møtet i 2009 endret imidlertid landet posisjon og sa seg villig til å akseptere frivillige utslippskutt, noe brasilianerne straks etter møtet fulgte opp med en egen klimalov. I denne artikkelen ser vi nærmere på årsakene og konkluderer med at bedre tilpasning til globaliseringen generelt, framveksten av skogtiltak som en mulig inntektskilde og interesser knyttet til den i global sammenheng dominerende bioetanolproduksjonen har bidratt til denne endringen. Bak dette ligger etableringen av en bedre evne til å dempe avskogingen gjennom reformer på 2000-tallet og det faktum, at landet gjennom flere tiår har bygget opp en bioetanolindustri, som nå forsyner mer enn halvparten av drivstoffet til brasilianske personbiler.

Utviklingen i de brasilianske posisjonene

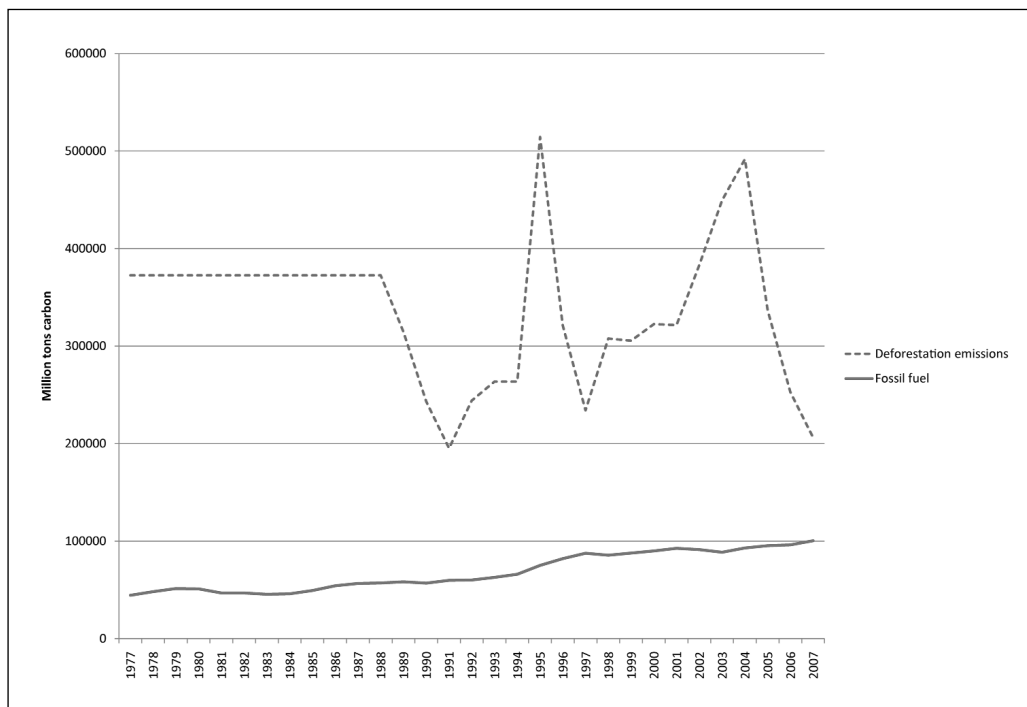
Brasil ble tidlig et av de sentrale land i det internasjonale klimadiplomati. Allerede på slutten av 80-tallet gjorde de store utslippene fra avskogingen i Amazonas-regionen landet til den internasjonale klimapolitikkens første syndeby. Og ved siden av landets tradisjonelle ankerfeste i G77-gruppen er det skog, som har vært det overlegent viktigste temaet både nasjonalt og internasjonalt.

Som figur 1 viser, har utslippene fra avskogingen av tropisk skog særlig i Amazonas-re-

gionen vært det dominerende elementet i landets utslipp. Fra 80-tallet og et stykke ut på 2000-tallet så denne utslippskilden til å være utenfor kontroll, mye på grunn av en storstilt og geopolitisk motivert regional utviklingspolitikk etablert under militærdiktaturet på 60- og 70-tallet. Som Viola (2009) viser, har avskogingen som dominerende element i landets avskoging samtidig også bidratt til å redusere oppmerksomheten rundt, at Brasil utenom skogsektoren har en lite utslippsintensiv økonomisk modell, som skyldes en historisk mangel på fossile brensler.

Brasils klimapolitikk har lenge vært underordnet landets generelle orientering mot G77-landene og en kritisk holdning særlig til I-landenes rolle i det internasjonale handelssystemet. Institusjonelt har denne orienteringen særlig vært forankret i det brasilianske utenriksdepartementet (Itamaraty). Det er også verdt å merke seg, at om det brasilianske militærdiktaturet 1964-1985 generelt var vestlig og USA-orientert, betød landets tiltakende industrialisering på denne tiden mange interessekonflikter over handel, patenter og investeringer særlig med USA. Klimaproblemet og presset på avskogingen i Brasil ble slik fra begynnelsen fortolket inn i et større bilde av et urettferdig globalt økonomisk system. En nasjonalistisk basert bekymring for

Figur 1: CO₂-utslipp fra Brasil: Energibruk og avskoging i Amazonas-regionen



Stiplet linje: Utslipp fra avskoging (basert på estimater fra det Brasilianske Romfartsbyrået (INPE))

Sort linje: Utslipp fra energibruk

Sammenstilt av Jonas Karstensen, CICERO

at mektige stater kunne nære et ønske om å frata Brasil suvereniteten over den store Amazonas-regionen, som hoveddelen av Brasils utslipp kommer fra, ble også viktig for den negative brasilianske innstillingen til klimaproblemet, særlig i det militære og blant politiske og økonomiske eliter i Amazonas som har en betydelig representasjon i den brasilianske kongressen. I tillegg: Et gammelt og sterkt ønske om en fast plass i FNs Sikkerhetsråd, som støtte fra de mange landene i G77-gruppen ble betraktet som en forutsetning for, trakk også landets klimapolitikk i en retning, der nasjonalt suverenitet særlig over Amazonas-regionen, rett til utvikling og avvising av utslippskutt ble sentrale posisjoner.

Til tross for en i u-landssammenheng meget avansert miljøbevegelse, som i samarbeid med urbefolkningsgrupper forsøkte å bedre landets politikk i Amazonas-regionen, og framveksten av et til dels aktivistisk føderalt miljøbyråkrati som ekspanderte raskt fra 90-tallet, så de klimapolitiske posisjonene til Brasil ut til å ligge fast til langt utpå 2000-tallet. Under COP-12 i Nairobi i 2006 begynte visse forandringer i landets posisjon imidlertid å komme til syne. På COP-9 i Milano i 2003 hadde noen brasilianske NGO-er i samarbeid med amerikanske skogforskere lagt fram en ide om et system for økonomisk kompensasjon for redusert avskoging i de karbonrike tropiske regnskogene. I årene som fulgte, fikk denne ideen vind i seilene og

fikk kortnavnet REDD (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation), og ved COP-12 i Nairobi i 2006 erklærte Brasil støtte til en løsning, der i-landene kunne finansiere tiltak mot avskoging i u-land gjennom fond. Selv om de brasilianske forhandlerne reserverte seg mot løsninger, som koplet redusert avskoging til karbonmarkedene, var dette en oppsiktsvekkende kursendring for et land, der nasjonal suverenitet over skogsområder så lenge hadde bidratt til å blokkere en endring av de klimapolitiske posisjonene.

Utviklingen i de brasilianske posisjonene skjøt ytterligere fart etter COP-13 på Bali, da landet sammen med andre større u-land i uventet grad stilte seg åpne for en mer aktiv deltakelse i internasjonal klimapolitikk. Under COP-14 i Poznan lovte brasilianerne så å kutte avskogingen i Amazonas-regionen med 72% før 2017 med den forholdsvis høye avskogingen i 2005 som basis, under forutsetning av pengeoverføringer fra nord. Signaler fra forhandlingslederne i Itamaraty presiserte likevel, at dette ikke var noe tegn på, at Brasil mer generelt ville forplikte seg til målbare eller forpliktende utslippskutt, og at nord-sør-konflikten fremdeles var utgangspunktet for Brasils perspektiv på klimaforhandlingene (Vargas, 2008).

Derfor kom det også som en stor overraskelse, da Brasil sommeren 2009 begynte å antyde, at landet kunne påta seg utslippskutt og i november 2009 erklærte, at landet ville påta seg frivillige utslippskutt på nesten 40% i forhold til definerte scenarier for 2020 (men riktignok mer beskjedne kutt med utgangspunkt i 2005). Like overraskende var det å se Brasils president Lula da Silva på samme tid alliere seg med i-landet Frankrike i et utspill, der man i fellesskap påpekte, at også land utenom Annex-1-gruppen burde påta seg forpliktelser om redusert vekst i utslippene.¹ Selv om COP-15 i København ble en skuffelse, kunne man også merke seg, at Brasil lå

i forkant blant u-landene. Denne innstillingen viste seg særlig i de vanskelige forhandlingene mellom USA og Kina og ikke minst ved Lulas tale den 19. desember, der han både uttrykker frustrasjon over det dårlige forhandlingsresultatet og faktisk åpnet for, at Brasil kan bidra til finansiering av tilpasningstiltak i de fattigste og mest sårbare landene.

Brasils betydning for klimaforhandlingene både gjennom sin viktige stilling i den brede U-landsgruppen G77 og den innflytelsesrike BASIC-gruppen (Brasil, Syd-Afrika, India, Kina) innebærer, at det er viktig å forstå, hvordan denne endringen kunne finne sted. Ikke minst er dette viktig, fordi det kan se ut til, at den utviklingen, det toneangivende amerikanske tidsskriftet Foreign Affairs kalte en »svekkelse av Vesten« i kjølvannet av finanskrisen, også gjør seg gjeldende i klimapolitikken. Mens finanskrisen ser ut til å ha svekket mobiliseringen rundt klimaspørsmålet i Vesten, er det tegn til en stadig sterkere interesse for spørsmålet blant de store u-landene. I det følgende vil jeg peke på, at årsakene til denne forskjellen i det brasilianske tilfellet er bredere enn kun forskjellen i økonomisk vekst. Brasils klimapolitiske vending er både uttrykk for en dypere involvering av landet i den politiske og økonomiske globaliseringen, mer positive hjemlige persepsjoner av det internasjonale systemets muligheter for flere grupper aktører og dermed også en bredere mobilisering av aktører som søker innflytelse på klimapolitikken.

Brasiliansk klimapolitikk fra 80-tallet: Nasjonalisme og forsiktig reform

Avskogingen i Amazonas-regionen i Brasil førte allerede på slutten av 80-tallet til, at landet ble pekt ut som en av det nye klimadiplomatiets fremste syndebykker. Transnasjonale nettverk av NGO-er fra nord og brasilianske urbefolkningsgrupper og miljøorganisasjoner brukte på denne tiden klimaspørsmålet til å

sette avskogingen på den internasjonale dagsorden.

Denne kampanjen ga opphav til sterke brasilianske politiske reaksjoner på grunn av flere forhold. For det første var Brasil på slutten av 80-tallet fremdeles i overgangen mellom militærdiktatur og sivil styre, selv om landet fikk en sivil president allerede i 1985. Militærregimet (1964-1985) hadde allerede i 1966 innledet en geopolitisk basert utviklingspolitikk for Amazonas-regionen. Denne politikken var særlig basert på en utbredt frykt for, at fremmede makter kunne ønske å bemektige seg den store og tynt befolkede regionen. Politikken ble ført gjennom subsidier til kvegdrift i stor skala, gruvedrift samt infrastrukturbygging og en del forsøk med nybyggerlandbruk. Selv om Brasil fikk omfattende økonomiske problemer utover 80-tallet, var likevel denne politikken fortsatt prioritert og ga opphav til en tilsynelatende ustyrlig økning i avskogingen, konflikter med urbefolkninger og vold og fattigdom både på landsbygda og i de nye byene i regionen.

I tillegg til å provosere regionale eliter og militære grupper, som var sterkt avhengige av en fortsettelse av denne utviklingen, berørte også fokuset på avskogingen som utslippskilde andre problemer i relasjonen mellom Brasil og i-landene. Brasil gjennomgikk på 60- og 70-tallet en rask industriutvikling, som kombinerte en nokså proteksjonistisk politikk for hjemmemarkedet med sterk satsing på eksport. Særlig på 80-tallet førte dette til nokså omfattende konflikter med USA rundt regimer for markedsadgang, teknologi og patenter. Presset fra amerikanske miljøorganisasjoner og politikere mot avskogingen i Amazonas-regionen førte også til, at klimaproblemet blant viktige politiske eliter både i det militære, utenriksdepartementet og i kongressen, fra begynnelsen av ble oppfattet som del av en større USA-drevet strategi for å holde Brasil nede økonomisk (Kasa, 1996).

Bortsett fra et interregnum under den første demokratisk valgte presidenten Fernando Collor (1990-92), da landet en kort periode så ut til å legge seg på en langt mer liberal linje både med hensyn til klima og økonomisk politikk, er det de nevnte forholdene, som særlig har ligget bak at Brasils posisjoner har fortsatt å være preget av det, man kan kalle en nasjonalistisk u-landslinje. Kjernepunktene her, nemlig insistering på at landet ikke skulle underlegges utslippsbegrensninger samt krav om teknologisk og finansiell bistand fra I-land som en forutsetning for å gjennomføre tiltak, tilsvarte i stor grad G-77+Kina-gruppens krav (Kasa et al., 2008). Et ekstra motiv for Brasil til å innta posisjoner, som er konsistente med denne gruppens krav, har også vært et sterkt ønske om å få en fast plass i Sikkerhetsrådet; et ønske støtte fra det store antallet stater i G-77-gruppen har vært sett på som en forutsetning for (Viola, 2009).

Institusjonelt har brasiliansk klimapolitikk i stor grad vært styrt av to ministerier. Det første er det brasilianske utenriksdepartementet, også kalt Itamaraty etter navnet på palasset i Rio, der man holdt til, før ministeriet ble flyttet til Brasilia i 1960. Det andre viktige ministeriet er MCT eller Ministeriet for Vitenskap og Teknologi. Særlig Itamaraty betraktes av mange som institusjonelt ankerfeste for tendensen til nasjonalisme og skepsis til samarbeid med i-landene i den brasilianske utenrikspolitikken (Kasa, 1996, Hurrell, 2010). Brasil fikk allerede tidlig på 90-tallet et miljødepartement, men inntil nylig har dette departementet vært hemmet av dårlig finansiering, lav institusjonell kapasitet og en svært perifer posisjon i forhold til tyngre departement i Brasilia (Kasa, 2005). Dette har likevel ikke forhindret, at det har vært økende fokus på klimaproblemet i sivilsamfunnet og på delstatsnivå. Minst kjent er nok aktiviteten på delstatsnivå, der særlig den utviklede delstaten Sao Paulo har ledet an. Sao Paulo har siden 1995 hatt et eget Klima-

program og siden 2005 et permanent Forum for Klima og Biologisk mangfold (Lucon og Goldemberg, 2010). Kapasitetsoppbyggingen i Sao Paulo springer ut av de tradisjonelt omfattende forurensningsproblemene i den sterkt industrialiserte og i brasiliansk perspektiv rike delstaten og en sterk miljømobilisering, som fant sted fra 70-tallet og framover. Sao Paulo har også kunnet trekke veksler på svært sterke akademiske miljø innenfor energi- og klimarelatert forskning og en business-sektor, som er dypt involvert i produksjon av alternative brensler, slik som forskjellige former for biomasse, biodiesel basert på soya og særlig bioetanol basert på sukker.

De brasilianske miljøorganisasjoner gjennomgikk også en omfattende ekspansjon og transformasjon fra 80-tallet og framover. I forhold til klimaproblemet har dette naturligvis for det meste dreid seg om organisasjoner, som har fokusert på avskogingen på en nokså helhetlig måte og inkludert mobilisering av urbefolkningsgrupper og fattige gummitappere både i Amazonas-regionen og regnskogen på Atlanterhavskysten (Mata Atlantica). Det som særmerker flere av disse NGO-ene, er utviklingen av en omfattende vitenskapelig kapasitet (Alonso og Maciel, 2010). Dels er denne kapasiteten bygget opp internt, og dels trekker man på koplinger til forskere ved brasilianske universitet og utenlandske forskermiljø i tillegg til de tradisjonelt sterke båndene til miljøorganisasjoner i Europa og USA. Dette har også betydd, at den tidligere konfrontasjonslinjen i stor grad har blitt oppgitt. Høyt kompetente NGO-er som IPAM og IMAZON med hovedkvarter i Belem i det østlige Amazonas har for eksempel omfattende samarbeid med føderale og delstatlige myndigheter rundt rene skogsspørsmål og spørsmål knyttet til klima og skog, og det er også, som vi skal se mange eksempler på, samarbeid mellom NGO-er og næringslivet i klimarelaterte spørsmål. Innenfor klimapolitikken har ellers det Sao Paulo-baserte Brasilianske Klimaobservato-

riet (Observatorio do Clima, www.oc.org.br/) vært en paraplyorganisasjon for mange klimaengasjerte NGO-er fra begynnelsen av 2000-tallet.

I tillegg til impulsene fra en stadig mer profesjonell miljøbevegelse og engasjement i Sao Paulo innebar også 2000-tallet endringer på føderalt nivå, selv om miljødepartementet lenge fortsatt var svakt. Under President Fernando Henrique Cardoso ble det i 2000 etablert et eget Brasiliansk Forum for Klima (FBMC, www.forumclima.org.br/) med deltakelse fra næringsliv, NGO-er, academia og media. I utgangspunktet har organisasjonen hatt i oppgave å gi regjeringen råd i klimapolitikken, og i særlig grad diskutere brasilianske posisjoner i forhandlingene. Denne institusjonen har kanskje ikke betydd veldig mye for utviklingen i brasiliansk klimapolitikk. Men det er verdt å merke seg, at den første sekretæren for FBCM, den kjente miljøpolitikeren Fabio Feldman fra Sao Paulo, brukte mye energi på å oppfordre og bistå Brasils delstater til etableringen av egne regionale klimafora, en strategi som har bidratt til å gi brasiliansk klimapolitikk en bredere institusjonell forankring.²

Bedret tilpasning til globaliseringen og mer pro-aktiv klimapolitikk: 2000-tallet

Om vi ser litt på konteksten for klimapolitikken, er det også andre forhold enn den hjemlige mobiliseringen, som har endret seg i løpet av 2000-tallet. En nøkkeloverskrift her er Brasils bedrede evne til å tackle utfordringene knyttet til globaliseringen. Helt fra 80-tallet og fram til Lulas maktovertakelse i 2003 opplevde Brasil betydelig økonomisk ustabilitet. Fra midten av 80-tallet til midten av 90-tallet betød lengre perioden med hyperinflasjon en kronisk økonomisk-politisk hodepine, og landet var utsatt for flere omfattende kriser knyttet til forvaltningen av den store utenlandsgjelden. I samme periode var BNP-veksten i Brasil i gjennomsnitt svak, og arbeidsledighet og økende vold var store pro-

blemer. Fra midten av 90-tallet bedret imidlertid situasjonen seg. I 1994 klarte man gjennom en valutareform å få bukt med inflasjonen, og gjennom en egen lov om fiskal ansvarlighet fra 2000 dempet man veksten i den offentlige gjelden. Samtidig betød utviklingen av et hjemlig marked for statsobligasjoner, at den statlige gjelden ble langt mindre følsomt for eksterne sjokk enn tidligere. Privatisering av mange tidligere statseide økonomiske sektorer slik som telefonsystem, energiforsyning og kommunikasjoner samt mye statsdrevet industri bidro sammen med den finansielle stabiliseringen til en rask økning i utenlandske finans- og direkteinvesteringer fra midten av 90-tallet.

I tillegg til denne stabiliseringen og økende utenlandsinvesteringer opplevde Brasil en sterk ekspansjon i landets eksport av landbruksvarer som soya, appelsinjuice, bioetanol og kjøtt. Utover 2000-tallet la denne eksportøkningen sammen med stabiliseringen av inflasjonen og de offentlige finansene og økte utenlandske investeringer grunnlaget for høyere økonomisk vekst.

I forhold til klimapolitikken har den økonomiske suksessen tre implikasjoner. For det første betød den, at den politiske agendaen i mindre grad ble dominert av kortsiktige økonomiske kriser og bekymringer, og miljø- og klimaspørsmål kunne få mer oppmerksomhet av en allerede svært miljøbevisst offentlighet. Dette gjaldt også det ekspanderende næringslivet, som med den økonomiske stabiliseringen nå kunne rette søkelyset mot kostnadene ved Brasils dårlige miljøpolitiske renommé. For det andre innebar styrkingen av statens institusjoner også, at miljøpolitikken fikk et bedre fiskalt grunnlag. Økonomien til det tradisjonelt underfinansierte Miljødepartementet og føderale miljøprogram kunne bedres. Men mest vesentlig er likevel kanskje erfaringen av, at en mindre nasjonalistisk og mer markedsorientert økonomisk politikk, ga gode økonomiske resultater. I sin tur betød det-

te en ideologisk svekkelse av de elementene av statsapparatet, som var mest skeptiske til det internasjonale systemets legitimitet og et sterkt økende brasiliansk behov for å engasjere seg sterkere i internasjonale fora, for å sikre brasilianske økonomiske og politiske interesser. Særlig interessene knyttet til den økte landbrukseksporten har ført til uventede allianser med andre store landbrukseksportører som USA og Australia mot andre U-land som India. Behovet for markedsadgang for landbrukseksporten har også nødvendiggjort en kraftig styrking av de bilaterale relasjonene til viktige importørland som Russland, EU og Kina. Bioetanoldiplomatiet med USA og den følgende avtalen i 2007, som bedrer markedsmulighetene for verdens største etanoleksportør, er nok et eksempel på, at en mer pro-aktiv utenrikspolitikk kunne bedre landets økonomiske stilling (Kasa et al., 2008). Vigevani og Cepaluni (2009) peker på, at Brasils tradisjonelle fokus på å bedre sin posisjon og autonomi gjennom å distansere seg fra det globale politiske og økonomiske systemet fra det sene 90-tallet, ble avløst av forsøk på å bedre landets internasjonale posisjon gjennom engasjement, og nettopp eksportsuksessen har vært et av de viktigste motivene for dette nye engasjementet.

Den økende politiske og økonomiske avhengigheten av omverdenen er også en nøkkel til å forstå de tidligste prosessene, som førte fram til endringer i brasiliansk klimapolitikk. Den økte avhengigheten av omverdenen gjorde utenlandsk press og tapt anseelse knyttet til de høye avskogingstallene rundt 2003-2004 til en vanskelig politisk sak, og førte til det, vi i ettertid kan se, var en avgjørende omlegging av miljøpolitikken. Brasils økende engasjement i en verden, som lenge hadde vært kritisk til den ville avskogingen i Amazonas-regionen, ga den nyutnevnte miljøvernministeren fra Acre delstaten, den kjente miljøaktivisten Marina Silva, større gjennomslag og ressurser enn sine for-

gjengere. Silva utnyttet dette spillerommet svært effektivt, og klarte til tross for motstand fra landbrukssektoren og utbyggingsinteressene å etablere program for redusert avskoging i regionen, som så ut til å virke: I 2005 begynte avskogingen å falle, og den har vist en klart fallende tendens i årene etter.

Globale krefter bidro også interessant nok til å redusere motstanden mot en omlegging av klimapolitikken hos de store landbruksinteressene i Amazonas-regionen, og å øke motivasjonen for en omlegging i næringslivet mer generelt. La oss først se på utviklingen i Amazonas. En vesentlig del av veksten i eksporten av landbruksprodukter fra Brasil fra 90-tallet og framover har sin opprinnelse i Amazonas-regionen. Særlig dreide det seg om eksport av soya, som hadde sitt tyngdepunkt i delstaten Mato Grosso (Kasa, 2005), men også eksportorientert produksjon av kvegkjøtt ekspanderte raskt (Kaimowitz, 2004). I utgangspunktet så denne nye, eksportdrevne dynamikken i avskogingen ut til å utgjøre en stor trussel mot skogen (Fearnside, 2003, Kaimowitz, 2004). Men fokuset på eksterne markeder viste seg også å innebære en uventet miljømessig disiplinering av eksportinteressene på grunn av trusler om forbrukerboikotter. Dette var en viktig del av bakgrunnen for et moratorium på soyaplanting på nylig avskogede områder, som ble undertegnet av de viktigste eksportørene i 2006, og som fremdeles står ved lag. Dette vedtaket symboliserte også en begynnende dreining av interessene til de økonomiske elitene i Amazonas-regionen. En global faktor, som har virket sterkere i samme retning, er diskusjonene rundt en kompensasjonsordning for »avoided deforestation« som klimatiltak, som utviklet seg på grunnlag av et forslag fra amerikanske forskere og brasilianske NGO-folk, som ble lagt fram ved en »side-event« ved COP 9 i Milano i 2003. Forslaget førte til et framlegg om en mekanisme for å belønne reduksjoner i avskoging i 2005 fra en rekke skogland. Dette betød, at både delstater og jordbruksin-

teresser i regionen fikk et godt tilleggsargument for å se seg om etter andre måter å øke produksjonen på enn å rydde ny skog, siden en reduksjon av avskogingen nå kunne generere inntekter. Diskusjonene rundt REDD (Reduced Emissions from Deforestation and Forest Degradation) i klimaforhandlingene ble også på denne tiden akkompagnert av et intenst skogdiplomati, der delstatene i Amazonas-regionen selv etablerte transnasjonale kontakter med mulige REDD-investorer i USA og Europa uavhengig av brasilianske føderale myndigheter. De store NGO-ene med fokus på Amazonas-regionen var viktige katalysatorer for dette arbeidet på grunn av sitt globale kontaktnett til forskningsinstitusjoner og politikere i nord.

Samtidig førte Brasils støtte til fondsbaserte løsninger innenfor REDD-forhandlingene til en viktig institusjonell nydannelse i Brasil, nemlig Amazonas-fondet. Fondet ble etablert i august 2008 som en »performance-based« mekanisme, der innbetalinger skulle knyttes til avskogingskutt i forhold til en historisk (høy) »baseline.« For øyeblikket har bare Norge lovet (opptil 1 milliard dollar før 2015) og begynt å betale inn penger til Amazonas-fondet, som er administrert av den svært store brasilianske utviklingsbanken BNDES. Selv om det er store diskusjoner rundt administrasjonen og fordelingen av fondets midler, er det åpenbart, at etableringen av Amazonas-fondet og de norske bidragene har gitt REDD-diskusjonene et nivå av realisme, som har virket mobiliserende på mange brasilianske aktører.

Økt integrasjon av brasiliansk næringsliv i den globale økonomien betød også, at problemene rundt utslippene fra Amazonas-regionen og landets lite samarbeidsvillige klimapolitikk, i økende grad ble betraktet som et problem for mange bedrifter. Det ble tydelig, at disse forholdene kunne være en bremse både for investeringer i Brasil og for markedstilgangen for brasilianske bedrifter sær-

lig i USA og EU. En mer spesifikk bekymring har dreid seg om ideene om »border taxes«, det vil si beskatning av import etter karbonintensivitet. Dette har vært en potensiell trussel både for eksportører av brasilianske landbruksprodukter og energi-intensive produkter som stål og aluminium.

I tillegg har det utviklet seg nye klimarelaterte næringer med interesse av en mer pro-aktiv brasiliansk klimapolitikk. Bioetanolprodusentene står i en særstilling her. Sårbarheten for oljeprisforhøyelsene på 70-tallet førte til, at Brasil igangsatte et omfattende importsustitusjonsprogram, der etanol skulle erstatte olje som kilde for drivstoff til biler. Dette var ikke minst viktig i Brasil, der salg av biler til en raskt ekspanderende urban middelklasse, var den mest dynamiske sektoren i den raskt voksende industrien. Utviklingen av denne industrien har senere vært særlig konsentrert rundt høyeffektive sukkerplantasjer i delstaten Sao Paulo og foregått i nært samspill med forsknings- og universitetsmiljø. I dag står bioetanol for mer enn 50% av forsyningen av drivstoff for personbiler i Brasil. Det faktum, at brasilianske etanolprodusenter i dag framstiller verdens mest CO₂- og energieffektive biodrivstoff, understreker hvilken interesse den brasilianske bioetanolindustrien har av en mer offensiv internasjonal klimapolitikk.

Endringene av Brasils posisjoner i 2009

Mot slutten av 2000-tallet hadde det altså skjedd viktige endringer i det, vi kan kalle de klimapolitiske interessene til mange av de viktigste nasjonale aktørene i Brasil. Disse prosessene var særlig knyttet til globaliseringen. Likevel lå landets tradisjonelle posisjoner nokså fast. Selv om myndighetene hadde myket opp posisjonene rundt skog ved å støtte fondsbaserte løsninger for skogvern og hadde tillatt opprettelsen av et internasjonalt fond for å finansiere prosjekter, som kunne redusere avskogingen, virket landets vilje til å diskutere konkrete utslippsreduksjoner like

liten som tidligere. Landets sjefsforhandler, Everton Vargas fra Itamaraty avviste i klare ordelag i en artikkel i 2008 at Brasil hadde utslippskutt på agendaen (Vargas, 2008).

Bak kulissene var det imidlertid bevegelse. Den institusjonen, som kanskje klarest innså potensialet for å endre Brasils klimapolitikk, var Miljøverndepartementet. I intervjuer med sentrale tjenestemenn i departementet ble det av flere pekt på, at en mindre gruppe medarbeidere etablerte med en utpreget politisk entreprenørånd både forsto og søkte å utnytte spenningene i basisen for Brasils klimapolitikk til å få til en forandring. I tillegg kom aktive elementer i miljøbevegelsen, som, til dels i samråd med tjenestemenn i Miljødepartementet, ønsket å få til en endring av landets klimapolitikk.

Det kom også personlig faktorer inn i bildet. Lulas meget aktive miljøminister Marina Silva, som både hadde ledet mye av politikkendringene i forhold til regnskogen og bidratt til å bygge opp Miljødepartementet til en slagkraftig organisasjon med et eget klimasekretariat, forlot mai 2008 sin post i protest mot flere store føderalt finansierte utviklingsprosjekt i Amazonas-regionen. Og ikke bare forlot hun sin post, hun meldte seg også ut av Lulas parti PT og inn i det grønne partiet Partido Verde (PV) Denne beslutningen skapte stor negativ miljøoppmerksomhet for Lulas regjering i en periode da klima- og miljø saker var svært høyt på den internasjonale dagsorden. På plassen som miljøminister satte Lula Rio de Janeiros miljøsekretær den karismatiske miljøaktivisten Carlos Minc. Denne begivenheten skulle vise seg å gi en dobbel miljøpolitisk effekt: Silvas avgang vedlikeholdt miljøpresset på regjeringen, og Minc skulle vise seg å være en politisk entreprenørtype godt tilpasset en flytende klimapolitisk situasjon med mange muligheter.

Men det fantes også andre politiske entreprenører. Skogprofessoren og Amazonas-aktivi-

sten Virgilio Viana som fra 2003 til 2008 var miljøsekretær for den store skogstaten Amazonas, var en av disse. Viana sto bak Brasils første klimalov, som ble vedtatt i Amazonas i 2007, han var en hovedfigur i kontaktene som vokste fram mellom delstatene i Amazonas-regionen og amerikanske delstater på denne tiden, og han var hovedmannen bak »Bolsa Florestal«, en støtteordning for fattige med fokus på å belønne dem for å unngå aktiviteter, som førte til avskoging. Denne aktiviteten ledet fram til et historisk møte i delstaten Tocantins i juli 2009, da guvernørene i regionen oppfordret regjeringen til å myke opp sine holdninger til skogspørsmål og særlig å endre holdningen til involvering av brasilianske skoger i forskjellige karbonmarkeds mekanismer. Viana ledet det videre arbeidet med å etablere en dialog mellom delstatene i regionen og regjeringen rundt klimaspørsmål.

Politisk entreprenørskap betød også mye for aktivismen i næringslivet. Høsten 2009 kom det en rekke initiativ fra forskjellige næringslivsgrupper, der man krevde en mer pro-aktiv brasiliansk forhandlingsposisjon, men det mest betydningsfulle var »Det åpne brevet om klima« fra 22 av Brasils største bedrifter i august 2009. Her kreves det, at Brasil tar et lederskap i forhandlingene, og at man inntar en mer samarbeidsvillig posisjon. Det var NGO-ene FAS og Instituto Ethos, som organiserte arbeidet. Mens Instituto Ethos er en Sao Paulo-basert organisasjon, som arbeider med Corporate Social Responsibility, er FAS (Fundação Amazonas Sustentável) interessant nok ledet av Virgilio Viana, noe som understreker bredden og fleksibiliteten i den brasilianske miljøbevegelsen.

I tillegg til disse initiativene kom vedtakene om betydelige utslippskutt både fra storbyen og delstaten Sao Paulo i juni og november 2009. Prosessene her var fundamentert i den ovenfor beskrevne høyt utviklede miljøpolitikken i dette området.

En strategisk forutsetning for en mer pro-aktiv brasiliansk klimapolitikk var likevel, at man faktisk visste omtrent størrelsen på utslippene fra landet. Forsvarerne av landets konservative posisjon pekte på, at siden man ikke hadde noe offisielt estimat over utslippene, ble også løfter om utslippskutt vanskelige. I Miljødepartementet var man klare over dette problemet, og Minc tok høsten 2009 initiativ til, at Miljødepartementets nye Klimasekretariat raskt skulle få laget et anslag over utslippene på bordet. Disse estimatene, som ble utarbeidet i samarbeid med det kjente teknologiinstituttet COPPE ved Det Føderale Universitetet i Rio de Janeiro, ble publisert i september. Estimaten viste, at mens utslippene fra skog var fallende, økte utslippene fra flere andre energirelaterte sektorer. Publiseringen av estimatene stimulerte sterkt til debatt, og de var svært viktige, fordi de åpnet for muligheten av å diskutere utslipps-scenarier som utgangspunkt for kutt.

Klimaks i den innenlandske prosessen rundt klima i Brasil inntraff i en serie lange møter rundt Brasils posisjon i København i oktober og november 2009, som involverte både President Lula, hans nærmeste støttespillere og forskjellige departement. I prosessene denne høsten ser Lula ut til å ha forstått, at klima var et stort internasjonalt spørsmål, som kunne utnyttes i den videre ambisjonen om å gjøre Brasil til en global lederstat. Samtidig betød involveringen av Finansdepartementet i disse møtene til, at presidenten også forstod, at løfter om kutt i utslippene ikke behøvde å være prohibitivt kostbart for landet. Resultatet av møtene var forbløffende: 13. november kunne Lula sammen med flere av sine ministre kunngjøre at Brasil ville kutte sine utslipp i 2020 med mellom 36.1 og 38.9 prosent i forhold til »business as usual«-scenarier.

Konvergens mellom, hva vi kan kalle det »indre presset« fra forskjellige nasjonale aktører og Lulas ønske om å benytte klima-

spørsmålet til å underbygge Brasils lederposisjoner, ble illustrert under forhandlingene i København. Brasilianerne skal til det siste ha forsøkt å skape enighet mellom USA og Kina rundt de helt essensielle spørsmålene knyttet til verifisering og kontroll, og Lula åpnet i sin siste sterkt emosjonelle tale til Klimamøtet for, at Brasil skulle kunne bidra til tilpasningsfinansiering for det fattigste landene. På en ironisk måte var dette trekket en logisk fortsettelse av Brasils internasjonale engasjement: Landet bidro både i 2009 og 2010 til forskjellige redningspakker fra IMF. Men for et land, som inntil nylig hadde insistert på nord-sør-konflikten som en nærmest uoverstigelig hindring for klimasamarbeid, var dette ikke noe mindre enn et politisk jordskjelv.

Drivet i den utenrikspolitiske prosessen rundt klima ble akkompagnert av rask utvikling i den »hjemlige« klimapolitikken. Brasils klimamål ble lovfestet i desember 2009 rett etter København. Aktiviteten i 2010 har til nå stort sett dreid seg om fordelingen av utslipp-skutt på økonomiske sektorer. Omtrent halvparten av kuttene skal tas gjennom redusert avskoging, mens resten må fordeles på sektorer som transport, jordbruk og energiforsyning. I klar kontrast til det synkende ambisjonsnivået i klimapolitikken i nord ser det ikke ut til, at ambisjonene eller drivet i arbeidet har blitt svekket i Brasil.

Det er likevel ikke slik, at den videre utviklingen av landets klimapolitikk vil være uproblematisk. En av hovedfaktorene bak landets klimapolitiske vending har vært den overraskende evne til å dempe veksten i avskogingen på 2000-tallet. Det er imidlertid slik, at Lulas regjering – og hans antakelige arvtager Dilma Rousseff – også er bestemt på å følge opp et stort infrastruktur- og investeringsprogram (PAC) for bygging av veier, kraftverk og kanaler også i Amazonas-regionen. Det er uklart, hvor godt man vil kunne klare å forene disse utviklingsambisjonene

med en fortsatt reduksjon av avskogingsratene. I tillegg er kausaliteten bak fallet i avskogingen til dels uklar. Regjeringens politikk med bedret kontroll med den ulovlige avskogingen gjennom politioperasjoner og kredittrestriksjoner samt utvidelser av nasjonalparker og urbefolkningsreservater har antakelig bidratt til fallet i avskogingen, men det er også åpenbart, at redusert kreditt og redusert etterspørsel etter jordbruksvarer i kjølvannet av finanskrisen har spilt en viktig rolle. Vi vet ikke så mye om, hva som vil skje når kreditten begynner å flyte friere og investeringer og lønnsomhet i jordbruket i regionen bedres. En annen utfordring er utviklingen i et annet av Brasils store økosystemer, nemlig cerradoen eller de store sletteområdene i sentral-Brasil. De siste tiårene har vært preget av en voldsom ekspansjon særlig av soyadyrking i disse områdene, som gjennom sin mer sentrale plassering er mer attraktivt for landbruksinvestorer enn den fjerne Amazonas-regionen. En del nyere anslag kan tyde på, at utslippene knyttet til veksten i landbruksproduksjon fra disse områdene er mer betydelig, enn man tidligere har trodd på grunn av den opprinnelige vegetasjonens omfattende og karbonrike rotsystemer. Om disse utslippene virkelig er så høye som anslagene tyder på, kan Brasil stå overfor vanskelige avveininger mellom fortsatt vekst i landbruksproduksjonen og klimaambisjoner.

En oppmuntrende konklusjon i denne artikkelen er likevel, at Brasils samarbeidsrelasjoner til mer tiltaksskeptiske land som India og Kina gjennom BRIC-samarbeidet, og særlig gjennom den klimafokuserte BASIC-gruppen (Brasil, India, Kina, Syd-Afrika, etablert 2009), ikke har sett ut til å være noen vesentlig barriere for endringene i de brasilianske posisjonene. I uformelle samtaler med brasilianske beslutningstakere i mai 2010 kom det fram, at man også innenfor denne gruppen forestilte seg, at Brasil kunne ha en lederrolle, og at kanskje særlig Sør-Afrika kunne være en forbundsfelle i arbeidet for mer pro-

aktive u-landsposisjoner. Samtidig er det grunn til, å ikke trekke denne optimismen for langt. Det er ingen tvil om, at de nylige tilbakeslagene i EUs og USAs »nasjonale« klimapolitikk påvirker både motivasjonen og mulighetsrommet for, at de store u-landene skal »trekke« klimaforhandlingene i retning av en forpliktende avtale.

Noter

1. »France, Brazil join forces on climate change,« *Reuters*, 14. november 2009:
2. Eget intervju med Fabio Feldman, 2010.

Litteraturliste

- Alonso, A. og D. Maciel (2010), »From Protest to Professionalization: Brazilian Environmental Activism After Rio-92«, *The Journal of Environment Development*, 19: 300-17.
- Department of Transport (2008), *Carbon and Sustainability Reporting Within the Renewable Transport Fuel Obligation*. UK Department of Transport (UK).
- Fearnside, P. M. (2003): »Avoided deforestation as a global warming mitigation measure: The case of Mato Grosso«, *World Resources Review*, 15:352-361.
- Goldemberg, J. (2008), »A política brasileira para o clima.« *O Estado de Sao Paulo*, 19. mai 2008.
- Hurrell, A. (2010), »Brazil and the New Global Order«, *Current History*, 109: 60-6
- Kaimowitz, D., B. Mertens, S. Wunder og P. Pacheco (2004), *Hamburger Connection Fuels*

Amazon Destruction. Cattle ranching and deforestation in Brazil's Amazon. Bogor: Center for International Forestry Research.

- Kasa, S. (1996), »Brazil and Climate Change«, i G. Fermann, red., *International Politics of Climate Change. Key Issues and Critical Actors*, Oslo: Scandinavian University Press, pp. 235-65.
- Kasa, S., G. Heggelund og A. T. Gullberg (2008), »The Group of 77 in the international climate negotiations: recent developments and future directions«, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 8: 113 -27.
- Kasa, S. og L. O. Næss (2005), »Financial crisis and state-NGO relations: The case of Brazilian Amazonia 1998-2000«, *Society and Natural Resources*, 18: 1-15
- Lucon, O. og J. Goldemberg (2010), »Sao Paulo – The Other Brazil: Different Pathways on Climate Change for State and Federal Governments«, *The Journal of Environment & Development*, 19: 335-57.
- Vargas, E. V. (2008), »A Mudança do Clima na Perspectiva do Brasil«, *Interesse Nacional*, Abril/Junho.
- Vigevani, T. og G. Cepaluni (2009), *Brazilian Foreign Policy in Changing Times. The Quest for Autonomy from Sarney to Lula*. Lanham: Lexington Books.
- Viola, E.(2009), *Impasses e perspectivas da negociação climática e mudanças na posição brasileira*. Rio de Janeiro: CINDAS – Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento.