

Et stort spring fremad? – om udviklingen i Kinas internationale miljøpolitik

Martin Haaning, cand.scient.pol. og konsulent hos PLS Consult, Århus

1. Indledning

Miljøpolitik kommer på den internationale politiske dagsorden fra starten af 1970'erne. Konkret markeres dette i 1972 med afholdelsen af FNs Stockholm-konference om det menneskelige miljø. Fra samme tidspunkt begynder Kina i voksende omfang at integreres i verdenssamfundet. Kina får i 1971 plads i FN og indfører som led i sin moderniseringsstrategi («de fire moderniseringer») den åbne dørs politik i 1978. Denne udvikling varsler ikke kun økonomisk vækst og modernisering i Kina. Udviklingen varsler også voksende miljøproblemer af både national og international karakter. På den baggrund analyseres i artiklen, hvordan Kina har deltaget i det internationale miljøsamarbejde. Der gives først et kort, historisk overblik, hvorefter den kinesiske politik i forhold til problemerne med ozonlaget og drivhuseffekten behandles. Det er endelig påstanden, at Kinas internationale miljøpolitik med fordel kan forstås i forhold til en række centrale spændingsfelter, som diskuteres.¹

2. Historisk overblik – miljøbeskyttelse og økonomisk udvikling

Det kinesiske engagement i international miljøpolitik indledes i 1972 på FNs Stockholm-konference. Kinas bidrag beskrives

som relativt ukonstruktivt (Ross, 1988: 137), og det er tydeligt, at man ikke opfatter miljøproblemerne som et selvstændigt problemområde, men tilnærmer sig disse fra et bredere udenrigspolitisk standpunkt. Der er derfor en markant insisteren på faktorer som anti-imperialisme, suverænitets hensyn og udviklingslandenes ret til økonomisk udvikling.

Fra 1980-1981 får den økonomiske modernisering politisk top-prioritet, og Kina har siden kunnet fremvise imponerende vækstrater. Gan estimerer væksten til gns. 9,5% om året over en 15-årig periode (1995: 13). Først fra slutningen af 1980'erne anerkender den kinesiske regering for alvor, at der kan være en konflikt mellem økonomisk vækst og miljøbeskyttelse (Hao, 1992: 37). Det betyder dog ikke, at man er villig til at sænke væksttempoet; det er stadig Kinas holdning, at internationale miljøtiltag ikke bør hindre udviklingslandenes økonomiske udvikling.

På politisk plan stadfæstes dette synspunkt i 1991 ved Kinas afholdelse af den såkaldte Beijing-konference om miljø og udvikling med deltagelse af 41 udviklingslande. På konferencen etableres en fælles front blandt udviklingslandene inden FNs miljøkonference i Rio de Janeiro i 1992 (UNCED),² hvor

man bl.a. skal diskutere drivhuseffekten. Den fælles deklARATION pointerer, at den industrialiserede verden bærer ansvaret for miljøproblemerne, og at de derfor har pligt til at kompensere udviklingslandene, hvis disse skal deltage i fremtidige tiltag (Beijing Declaration, 1991). Beijing-konferencen er på den måde et oppositionelt udgangspunkt for en fælles indsats i international miljøpolitik, og Kina er også blevet kritiseret for at anlægge et uansvarligt »cash first, then cooperation« standpunkt (Clad, 1992: 76).

Der er dog også en tydelig udvikling i forhold til tidligere: Kina accepterer nu international miljøpolitik som et selvstændigt punkt på den internationale forhandlingsdagsorden, og man signalerer samarbejdsvilje, om end under eksplicit krav om compensation. Det kommer også til udtryk i forbindelse med Kinas tiltræden af flere internationale miljøaftaler og -konventioner (Haaning, 1998: 53). Konkret antager de samlede donoraktiviteter på miljøområdet i Kina i dag et omfang, der svarer til 20% af de nationale miljøinvesteringer (UNDP, 1996: 49). Det er endelig bemærkelsesværdigt, at Kina som opfølgning på UNCED udarbejder verdens første handlingsplan for miljø og udvikling i det 21. århundrede, Agenda 21 (Lunde m.fl., 1995: 57).³

3. Ozonlagsproblemet: Kinesisk politik under Montreal-protokollen⁴

Beijing-deklarationens spænding mellem modstand mod at forpligte sig og en voksende samarbejdsvilje foregribes i en vis forstand med udviklingen i Kinas adfærd under de internationale forhandlinger om ozonlaget. Frem til vedtagelsen af Montreal-protokollen i 1987 inkluderer forhandlingerne primært den industrialiserede verden. På dette tidspunkt forholder Kina sig skeptisk til problemets eksistens, idet man støtter sig til en vis videnskabelig usikkerhed (Litfin, 1993: 88). Holdningen er i høj grad begrundet i økonomiske hensyn. Kina er ganske vist kun

ansvarlig for en forsvindende lille del af de globale udledninger af ozonnedbrydende forbindelser og bliver som sådan ikke umiddelbart ramt hårdt af eventuelle tiltag. Men man frygter at blive begrænset i den fremtidige økonomiske udvikling, da der ikke på dette tidspunkt eksisterer prisbillige alternativer til de skadelige forbindelser. Kina ønsker således ikke at forpligte sig og underskriver derfor i første omgang ikke Protokollen.

Fra 1988 bliver det imidlertid klart, at den industrialiserede verden vil gennemføre en betydeligt hurtigere udfasning af de ozonnedbrydende forbindelser end først forventet. Kina synes at indstille sig på dette og skifter forhandlingsstrategi: Man fokuserer nu på at opnå fordelagtige kompensationsordninger i forbindelse med kinesiske forpligtelser (Litfin, 1993: 142-143). Forhandlingerne er dog stadig præget af kraftig modstand. Kina forlanger eksplicit at modtage økonomisk compensation for at deltage under Montreal-protokollen og er også én af de centrale aktører bag et banebrydende forslag om oprettelse af en multilateral fond, som skal administrere en sådan ordning (Sell, 1996: 102-103). Man fordrer også en konkretisering af Protokollens bestemmelser om teknologioverførsler. Adfærden signalerer således i princippet samarbejdsvilje, men er konstant bakket op af en trussel om at holde sig uden for Protokollen, hvis ikke man opnår en i international miljøpolitik hidtil uset form for compensation.⁵ Efter et længere forhandlingsforløb oprettes i 1990 den krævede multilaterale fond (MLF) under Montreal-protokollen, som med nærmere specificerede finansielle midler skal finansiere udviklingslandenes udfasningstiltag. MLF oprettes i første omfang for en tre-årig periode med et budget på \$ 240 mio. Der er tale om høj målopfyldelse i forhold til de kinesiske forhandlingskrav (Haaning, 1998: 70), og Kina underskriver følgende Montreal-protokollen og ratificerer den i 1991 (Poppele, 1994: 36).

Perioden efter ratificeringen bærer præg af en interessant opdeling i to forskellige områder, hvori ozonlagspolitikken kommer til at udspille sig. Det drejer sig på den ene side om de fortsatte internationale forhandlinger i forbindelse med Montreal-protokollens bestemmelser, og på den anden side om den nationale implementering. Hvor de internationale forhandlinger er præget af kinesisk insisteren på yderligere kompensation og dermed af den tidligere, oppositionelle adfærd, udviser Kina i forhold til implementeringen en betydeligt mere samarbejdsvillig og aktiv indsats i forhold til problemets håndtering. Faktisk er der tale om en yderst målrettet indsats, hvor Kina i samarbejde med UNDP påbegynder sin udfasningsindsats meget tidligt, og derigennem kommer til at fungere som inspirationskilde for andre udviklingslande.

Implementeringen foregår på baggrund af et nationalt program for Kinas indsats i forhold til Montreal-protokollen, som i 1993 blev godkendt af MLF (Poppele, 1994: 36). Programmet administreres i samarbejde mellem de kinesiske miljømyndigheders relevante institutioner og MLFs implementeringsorganer: Verdensbanken, UNDP, UNIDO og UNEP. Konkret har implementeringen fået en relativt teknisk karakter, og der er i dag udbredt enighed om problemets substans, årsager og mulige løsninger. Også selve samarbejdet udtrykker en væsentlig udvikling, som giver internationale organisationer en hidtil uset adgang til at levere videnskabeligt og metodisk input til Kinas miljøpolitiske system.

Det er vanskeligt at vurdere præcist hvor mange ressourcer, der anvendes. Et forsigtigt skøn er et samlet beløb på mindst \$ 210 mio. frem mod år 2000, som anvendes til ca. 180-200 projekter. Samlet er det vurderingen, at Kina søger mindst \$ 1 mia. til sin udfasningsindsats, og den største del af ressourcerne skal således anvendes efter årtusindeskiftet (Haaning, 1998: 73-74). Om Kina når sit

mål om udfasning i år 2010 er ligeledes vanskeligt at bedømme. Forbruget af ozonnedbrydende forbindelser er i følge repræsentanter for de kinesiske miljømyndigheder stagneret i 1997, og de første evalueringer af indsatsen er positive. Der foregår desuden en omfattende revidering af det nationale program i lyset af de hidtidige erfaringer, hvori der lægges op til en samlet tilgang til udfasningen i form af en sektorstrategi. Det er mit indtryk, at en sådan planlægning og styring af hver sektors samlede udfasning under ét giver betydeligt bedre styringsmuligheder og vil fungere positivt i forhold til udfasningsmålet.

4. Drivhuseffekten: Kinesisk deltagelse under Klimakonventionen

De internationale forhandlinger om håndtering af drivhuseffekten har endnu ikke nået de samme resultater, som det er tilfældet i forhold til ozonlaget. Konkret vedtog man på UNCED i 1992 FNs Klimakonvention, som er en rammekonvention for håndtering af fremtidige klimaændringer. Parterne har siden arbejdet for at præcisere den meget generelle konvention, og man enedes endelig i december 1997 i Kyoto, Japan, om stabiliserings- og reduktionsmålsætninger for den industrialiserede verdens udledninger af drivhusgasser. Den såkaldte Kyoto-protokol inkluderer ikke udviklingslandene i forhold til disse målsætninger, og tilsvarende er dens kompensationsbestemmelser også vagere end det er tilfældet i Montreal-protokollen.

Det er en væsentlig forudsætning for Kinas adfærd på området, at landets økonomi afhænger af kul, der udgør næsten 75% af den kinesiske primærenergiproduktion (Sinton, 1996). Kul er nemlig det mest CO₂-intensive fossile brændsel og er derfor en vigtig faktor bag, at Kina i dag er verdens næststørste udleder af CO₂ og allerede i år 2015 forventes at blive den største.⁶ Det kan på den baggrund ikke undre, at de kinesiske myndigheder frygter, at eventuelle kinesiske reduk-

tionsforpligtelser vil medføre kraftige begrænsninger af den økonomiske udvikling. Kina har derfor fra de internationale forhandlinger tog deres begyndelse i slutningen af 1980'erne markeret, at man ikke ville acceptere sådanne forpligtelser. Man henviser både til sin ret til økonomisk udvikling, og til at problemet primært er skabt af den industrialiserede verdens hidtidige økonomiske vækst.

Den kinesiske modstand er mest udpræget op til vedtagelsen af klimakonventionen i 1992, hvilket på mange måder afspejler en manglende fortrolighed med området. For det første har man endnu ikke en tradition for moderne klimaforskning. For det andet er international miljøpolitik et helt nyt område. Kina skal så at sige først orientere sig, og i den situation får det førsteprioritet at sikre, at forhandlingerne ikke resulterer i en konvention, som indebærer begrænsninger af den økonomiske modernisering gennem fremtidige reduktionsforpligtelser. I praksis ledes forhandlingerne derfor af udenrigsministeriet og Statens Planlægningskommission, som lægger vægt på disse forhold. Aktører fra den miljøfaglige sektor får dermed mindre indflydelse, end der formelt er lagt op til fra kinesisk side, og det betyder således mindre, at de giver udtryk for en mere samarbejdsvillig holdning end førstnævnte (Economy, 1994).

Vedtagelsen af klimakonventionen udgør i den forbindelse et interessant vendepunkt. Hvor Kina førhen så på det internationale miljø samarbejde med en vis skepsis og ikke nødvendigvis ville garantere sin deltagelse, kommer konventionen imidlertid til at indeholde tilstrækkelige garantier angående udviklingslandenes fremtidige rolle, til at man fra da af deltager aktivt i samarbejdet. Konventionen kan på den måde ses som en indstiftelse af acceptable spilleregler for det fremtidige samarbejde (Haaning, 1998: 103-104, 134), hvilket afspejles i Kinas adfærd efter 1992.

På den ene side er de efterfølgende internationale forhandlinger præget af en fortsat kinesisk fremhævelse af udviklingslandenes ret til uhindret økonomisk udvikling. Kina insisterer altså på de én gang vedtagne spilleregler. I forbindelse med en fastlæggelse af retsligt forpligtende reduktionskrav ønsker flere industrialiserede stater nemlig, at dette også skal indebære forpligtelser for udviklingslandene. Dette afvises pure af Kina, der henviser til ordlyden i konventionen og i senere udfærdigede mandater, som alle friholder udviklingslandene.⁷ Samtidig fremføres en »first-things-first« argumentation: Man vil under ingen omstændigheder forpligte sig, så længe de industrialiserede lande ikke lever op til de oprindelige forpligtelser.⁸ Argumentationen legitimeres med henvisning til specielt den såkaldte JUSCANZ-gruppe, der bl.a. inkluderer USA. Disse lande er langt fra at leve op til deres forpligtelser, og USA foreslog endda inden Kyoto en stabilisering på 1990-niveau mellem 2008 og 2012 (Freedman, 1997: 2950); en forsinkelse på 10 år i forhold til konventionens oprindelige målsætning.

På den anden side er Kina i perioden 1992-1998 meget aktiv i relation til implementeringen af konkrete tiltag i forhold til drivhuseffekten. Dette skyldes dels, at man via UNCED og et voksende internationalt forskningsengagement kommer i besiddelse af nye strategier og metoder til at håndtere problemerne. Men det skyldes også, at man med klimakonventionens bestemmelser finder det muligt at involvere sig i dette samarbejde uden at begrænse den økonomiske udvikling. Kina er blandt de første til at anvende støtte mulighederne under den globale miljøfacilitet (GEF), som administrerer de under klimakonventionen afsatte støttemidler. Til 1997 var der tale om i alt 22 projekter med et samlet budget på i \$ 168 mio., og man forventer yderligere at kunne disponere over mindst \$ 30 mio. frem mod år 2000 (Haaning, 1998: 91). Desuden er der ofte tale om demonstra-

tionsprojekter, som forventes at have afsmittende effekter i forhold til Kinas moderniseringsproces. Det internationale samarbejde er således voksende og har væsentlig betydning for Kinas bidrag til at håndtere drivhuseffekten.

5. Spændingsfelter

i Kinas internationale miljøpolitik

Artiklens diskussion af Kinas adfærd viser helt generelt en udvikling i retning af en betydeligt mere samarbejdende indstilling, hvor man i voksende omfang accepterer miljøpolitik som et internationalt policy-område og også accepterer, at Kina som verdens mest folkerige land må agere ansvarligt i forhold til disse problemer. Hvor Kina i udgangspunktet var negativ overfor tanken om at kombinere behovet for økonomisk udvikling med ønsket om beskyttelse af det internationale miljø, anlægges i dag en mere positiv vurdering, hvor det internationale miljøsamarbejde udgør en vigtig adgang til vestlig viden, teknologi og finansielle ressourcer.

Jeg har andetsteds analyseret og forklaret denne udvikling i detaljer (Haaning, 1998). På den baggrund vil jeg hævde, at Kinas internationale miljøpolitik med fordel kan forstås gennem diskussion af en række centrale spændingsfelter eller karakteristiske dimensioner, hvori denne udspiller sig.⁹ Det drejer sig om forholdet mellem miljøhensyn og kinesisk modernisering/økonomisk vækst; om konflikten mellem selvstændighed og afhængighed via international miljøbistand; om spændingen mellem at kontrollere sine eksterne relationer og udvise institutionel åbenhed; og endelig om forholdet mellem grønt diplomati og indblanding i interne forhold.

5.1. Miljøhensyn vs. kinesisk modernisering/økonomisk vækst

En forståelse af Kinas internationale miljøpolitik må først og fremmest inddrage, at Kina ser sig selv som et udviklingsland med be-

grænsede midler til rådighed for miljøbeskyttelse, da man er konfronteret med mange andre presserende problemer af social og økonomisk karakter. De offentlige investeringer i miljøbeskyttelse illustrerer dette: Godt nok er det samlede forbrug steget fra 0,3% af BNP i 1979 til 0,7-0,9% (1994/1995) (UNDP, 1996: 39, 49), men repræsentanter for det kinesiske miljøministerium (NEPA) estimerer, at der skal anvendes mindst 1,5% af BNP for at forhindre yderligere degradering af miljøsituationen. Dette er ganske vist målsætningen i den 9. femårsplan, men der har tidligere været en tendens til, at sådanne målsætninger ikke realiseres (Hao, 1992: 46). Selv om der er en voksende erkendelse af konflikten mellem økonomisk vækst og miljøbeskyttelse, har førstnævnte altså stadig højeste prioritet.

Det er klart, at denne mangel på ressourcer får endnu større betydning i forhold til de internationale miljøproblemer. Alene den sparsomme ressourcemængde medfører et behov for prioriteringer. Dertil kommer, at den nuværende, nationale forurening medfører ganske betydelige økonomiske og sociale omkostninger. Den nyeste Verdensbanks-rapport estimerer således, at miljøproblemerne koster Kina 8% af BFI årligt (World Bank, 1997: 24). Dette lægger et yderligere pres på den kinesiske regering i retning af at bekæmpe lokale problemer som luft- og vandforurening, afskovning, ørkenspredning og syreregn i stedet for de globale miljøproblemer. Konkret er det også fremgået i forbindelse med drivhuseffekten og udtyndingen af ozonlaget, at Kina ikke ønsker at forpligte sig på et hvilket som helst internationalt område, hvis ikke dette følges op med økonomisk kompensation, så man i princippet undgår at begrænse sine muligheder på de øvrige områder. Det har naturligvis stor betydning i den sammenhæng, at Kina kan argumentere for, at den industrialiserede verdens økonomisk høje niveau er den primære årsag til flere af de globale problemer.

Disse overvejelser fører til den konklusion, at man i det internationale miljø samarbejde bør overveje mulighederne for at gennemføre såkaldte no-regrets projekter. Der tænkes her på tiltag, som under alle omstændigheder er fordelagtige i den kinesiske kontekst – altså uden at indregne de positive, globale/regionale effekter. Flere miljøproblemer indeholder sådanne, overlappende interessemønstre. Det er eksempelvis i forhold til drivhuseffekten klart, at tiltag rettet mod forbedringer af den kinesiske energiintensitet vil have gavnlige effekter på flere niveauer: Lavere produktionsomkostninger (virksomheden); mindre luftforurening (lokalt), mindre bidrag til syrerregn (regionalt) og mindre udledninger af drivhusgasser (globalt). Det er naturligvis ikke påstanden, at de internationale miljøproblemer løses alene gennem denne type projekter, men givet Kinas begrænsede økonomiske ressourcer, er det et oplagt udgangspunkt.

5.2. Selvstændighed vs. international miljøbistand

Kina har traditionelt lagt stor vægt på den nationale selvstændighed og har først de seneste 20 år lukket dørene op i økonomisk forstand. Også miljøpolitikken var i de første år præget af en markant insisteren på suveræniteten. Det kan derfor ikke tages for givet, at Kina opfatter international miljøbistand som en attraktiv mulighed i forhold til en mere isolationistisk strategi, hvor man koncentrerer sig om sine egne problemer. Til og med starten af 1990'erne var der stor kinesisk uenighed på dette område (Hao, 1992: 39). Der har imidlertid været en markant udvikling siden 1992, og det er i dag den altovervejende kinesiske opfattelse, at de internationale miljøproblemer kan anvendes som et konstruktivt element i forhold til den økonomiske moderniseringsproces ved at tiltrække udenlandsk kapital og teknologi.

En første indikation foreligger i 1992, hvor man opretter det såkaldte »China Council for

International Cooperation on Environment and Development«. CCICED har officielt til formål at styrke det internationale samarbejde om miljø og udvikling (CCICED, 1998), men fungerer reelt også som institutionel adgangsvej for udenlandske projekter, hvor denne oplagt kan anvendes som eksportfremme. Kinas meget hurtige og gennemførte respons på støttepotentialet i GEF (den globale miljøfacilitet) er et andet eksempel på den beskrevne ændring i opfattelsen af mulighederne i international miljøbistand, og Kina er i dag GEFs største støttemodtager (Haaning, 1998: 63).

Holdningsskiftet bør dog ikke overdrives. De kinesiske miljømyndigheder udtrykker på baggrund af erfaringerne med ozonlagsproblemet bekymring i forhold til fremtidige forpligtelser i relation til drivhuseffekten. Selv om Kina med oprettelsen af MLF fik opfyldt sine krav til en international udfasningsordning, har man nemlig alligevel oplevet det som omkostningsfuldt at leve op til sine forpligtelser. Man udtrykker også bekymring for at havne i en teknologisk afhængighedsrelation, hvis ikke der parallelt med et skifte i retning af mere miljøvenlig teknologi opbygges en national produktionskapacitet, så Kina selv i fremtiden kan producere denne teknologi. Det er således klart, at selv om der nok er foregået et holdningsskifte, er der stadig levn fra den tidligere insisteren på uafhængighed og fokusering på nationale problemer.

5.3. Kontrol med eksterne relationer vs. institutionel åbenhed

Kinas internationale miljøpolitik var i udgangspunktet indlejret i en bredere udenrigspolitisk tilgang, hvor det kinesiske udenrigsministerium og Statens Planlægningskommission ledede de internationale miljøforhandlinger. Det var disse to, der i sidste instans førte pennen i formuleringen af det kinesiske forhandlingsmandat op til UNCED (Economy, 1994). Selv om der naturligvis

var en række forskellige aktører involveret på dette tidspunkt, var processen således styret fra højeste politiske niveau. Efter vedtagelsen af FNs Klimakonvention og Kinas tiltrædelse af Montreal-protokollen er der sket en opdeling af det internationale miljø samarbejde i henholdsvis et forhandlingsplan, der stadig foregår med væsentlig grad af styring fra højeste politiske niveau, og en implementerings- og udvekslingsplan, der ikke er præget af nær den samme grad af overordnet styring. Dette er væsentligt, da de forskellige aktører traditionelt har divergerende interesser og opfattelser af, hvad der udgør den korrekte miljøpolitik. De mest miljøvenlige aktører, med NEPA (det kinesiske miljøministerium) som det typiske eksempel, får på den måde øget mulighed for at artikulere deres opfattelser overfor vestlige eksperter, de opnår indflydelse på miljøpolitikken gennem implementeringsopgaverne, og de får tilført nye ideer, metoder og strategier angående de miljømæssige opgaver.

Denne udvikling i to forskellige planer er vigtig for forståelsen af Kinas internationale miljøpolitik. Det er klart, at et tiltagende internationalt samkvem øger modtageligheden for etablerede internationale normer på miljøområdet. Konkret har Kina været meget hurtig til at tage forestillingen om bæredygtighed til sig – i alle fald på den retoriske plan. Samtidig har den øgede tilstedeværelse og betydning af multilaterale organisationer med miljørelaterede opgaver (som UNDP, UNIDO og Verdensbanken) afstedkommet en øget bevidsthed om miljøet og miljøproblemerne i Kina. Et tydeligt eksempel på dette er, at NEPA i foråret 1998 i forbindelse med en omfattende reorganisering af den kinesiske regeringsstruktur har fået status af et egentlig ministerium, på trods af omfattende nedlæggelser af ministerier og kommissioner.

Udviklingen betyder ikke, at Kinas internationale miljøpolitik er præget af vestlig pluralisme, men der er tale om en yderst interes-

sant frisættelse af en mangfoldighed af aktører. Disse aktører samarbejder på tværs af institutionelle og nationale grænser og gør det betydeligt vanskeligere for den kinesiske regering at styre den miljøpolitiske udvikling i fremtiden.

5.4. Grønt diplomati

vs. indblanding i interne forhold

I takt med Kinas tiltagende integration i verdensøkonomien og i forhold til det kinesiske ønske om at blive betragtet som et ansvarligt medlem af verdenssamfundet,¹⁰ er det vigtigt for Kina at have et positivt internationalt omdømme. Internationale miljøproblemer er i den sammenhæng interessante. De har nemlig i mange vestlige lande opnået en relativt høj status på den politiske dagsorden. Samtidig er der for den kinesiske ledelse tale om et mindre politisk følsomt emne end menneskerettigheder og prøvesprængninger. Miljøproblemerne udgør på den måde et område, hvor Kina har mulighed for at gøre internationale indrømmelser, og eventuelt opnå større international goodwill – en form for grønt diplomati.

Det er interessant, at Kinas aktiviteter på miljøområdet nærmest er eksploderet efter begivenhederne på Tiananmen i foråret 1989. Antallet af internationale miljøaftaler med kinesisk deltagelse er flerdoblet, og Kina har på flere områder været blandt de første til at udvikle nationale handlingsplaner mm. Udviklingen er næppe alene begrundet i et grønt diplomati, men det synes oplagt, at Kina vil inddrage en sådan mulighed i sine overvejelser. Særligt når man indenfor en overskuelig fremtid risikerer at blive udpeget som en af verdens største miljøsyndere, både i forhold til ozonlaget og drivhuseffekten. Betydningen af sådanne overvejelser anerkendes da også af embedsmænd i det kinesiske udenrigsministerium (Hao, 1992: 33).

Grønt diplomati er dog ikke uden omkostninger, heller ikke på den politiske plan. Kina ri-

sikerer at give indtryk af en samarbejdsvilje, man ikke reelt ønsker at leve op til. Som det kommer til udtryk i Beijing-deklarationen, bygger Kinas internationale miljøpolitik på princippet om lighed mellem suveræne stater. Det fremhæves ligeledes, at miljøproblemerne ikke skal anvendes som undskyldning for uretmæssig indblanding i andre staters interne forhold – i følge en repræsentant for NEPA er dette et udbredt problem.¹¹ Men disse reservationer strider helt overordnet mod den form for nationalstatslig suverænitsafgivelse, som reelt er forbundet med en række internationale miljøaftaler – eksempelvis i Montreal-protokollen. Grønt diplomati kan derfor ikke anvendes uden omtanke, men skal balanceres mod suverænitetshensynet.

5.5. Vanskeligt vs. enkelt regulerede miljøproblemer

Miljøproblemer er ikke bare miljøproblemer. Nogle problemer er – som drivhuseffekten – tæt forbundet med samfundets almindelige måde at fungere på, og det vil derfor ofte være forbundet med store omkostninger at afhjælpe dem. Andre problemer er mere afgrænsede og kan håndteres med lavere omkostninger. Internationalt vil det klart være enklere at nå frem til egentlige aftaler i sidstnævnte tilfælde, hvilket er en væsentlig forklaring på, at Montreal-protokollen er betydeligt mere vidtgående end klimakonventionen og den opfølgende Kyoto-protokol (Sell, 1996). Dette betyder samtidig, at det internationale miljøpolitiske handlingsrum varierer fra miljøproblem til miljøproblem. Kinas adfærd i forhold til ozonlagsproblemet i slutningen af 1980'erne virkede eksempelvis mere oppositionel, end adfærden i forhold til drivhuseffekten, hvor man ikke i samme omfang var alene om at arbejde mod retsligt bindende forpligtelser. Det har på den måde betydning for staters mulighed for at forfølge deres miljøpolitiske målsætninger, om det pågældende problem kan reguleres enkelt eller kun med store vanskeligheder, og den ki-

nesiske adfærd kan derfor kun forstås ved også at tage højde for sådanne forhold.

6. Afsluttende kommentarer

Den kinesiske adfærd i international miljøpolitik har tydeligvis ændret sig i retning af en mere samarbejdende tilgang. Som policy-felt har området desuden frigjort sig fra den tidligere udenrigspolitiske forankring med vægtlægning af suverænitet. Der er dermed blevet plads til andre typer aktører, herunder også de internationale organisationer. Den internationale miljøpolitik er stadig begrænset af Kinas økonomiske udviklingsniveau, og vi skal ikke forvente at se Kina som miljøforkæmper i den nærmeste fremtid. Dette ændrer dog ikke på den samlede vurdering i artiklen: Kina har reelt foretaget et stort spring fremad.

Noter

1. Artiklen bygger, hvor ikke andet er nævnt, på mit speciale ved Institut for Statskundskab, Århus Universitet, der analyserer Kinas internationale miljøpolitik (Haaning, 1998). Specialet er bl.a. baseret på en studierejse til Beijing i foråret 1998, hvor jeg har interviewet en række centrale aktører på miljøområdet. Jeg vil i den forbindelse gerne takke Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI) for finansiel støtte til at foretage en sådan rejse.
2. UNCED: United Nation's Conference on Environment and Development.
3. Der er ikke i artiklen taget stilling til implementeringen af målsætningerne, som udgør et oplagt problem.
4. Montreal-protokollen er den internationale aftale for udfasning af ozonnedbrydende forbindelser. Se Litfin (1993) for en dybdegående gennemgang, som også beskriver problemerne fysiske side.
5. Det må understreges, at der var tale om en troværdig trussel, idet manglende kinesisk deltagelse på relativt kort sigt måtte forventes at opveje andre landes eventuelle reduktioner.
6. Der er tale om absolutte udledninger. Pr. capita udledningerne er stadig blot 1/8 af de amerikanske.

7. Der er som sagt tale om en rammekonvention. Der udarbejdes derfor forskellige mandater med det formål løbende at bringe samarbejdet videre. Konkret er der tale om et »Berlin-mandat« og en »Geneve-deklaration«.
8. Klimakonventionen har som målsætning, at den industrialiserede verden skal stabilisere sine udledninger af drivhusgasser på 1990-niveau i år 2000. Forpligtelsen er ikke retsligt bindende, men moralsk.
9. Ideen til en sådan opdeling stammer fra Hao (1992). Artiklen inkluderer imidlertid andre dimensioner.
10. Interview med repræsentant for NEPA, 19/3-1998.
11. Interview, 19/3-1998.

Litteratur

- »Beijing Declaration on Environment and Development«, the Beijing Ministerial Conference of Developing Countries on Environment and Development, her fra Beijing Review, nr. 27, pp. 9-13, Beijing, (1991).
- »China Council for International Cooperation on Environment and Development«, (CCICED), materiale tilgængeligt på <http://iisd.ca/trade/cciced/default.htm>, 1998.
- Clad, James Clovis, »Some Observations on Asia, Environmental Politics and the Emergence of New Political Constituencies« pp. 73-78, i Thomas W. Robinson (red.), *The Foreign Relations of China's Environmental Policy*, Washington D.C.: The American Enterprise Institute, (1992).
- Economy, Elizabeth Charissa, *Negotiating the Terrain of Global Climate Change Policy in the Soviet Union and China: Linking International and Domestic Decisionmaking Pathways*, University of Michigan, (1994).
- Freedman, Allan, »'Greenhouse' Issue Heats Up As Kyoto Talks Approach«, i *Congressional Quarterly Weekly Report*, 29. november, pp. 2950-2952, (1997).
- Gan, Lin, *The Shaping of Institutions in Global Environmental Policy-making: International Development Assistance and China*, Roskilde: Forlaget Samfundsøkonomi og Planlægning, (1995).
- Haaning, Martin, »Den lange march er begyndt – En analyse af Kinas internationale miljøpolitik 1970-1998«, speciale ved Institut for Statskundskab, Århus Universitet, (1998).
- Hao, Yufan, »Environmental Protection in Chinese Foreign Policy«, i *Journal of Northeast Asian Studies*, vol. 11, nr. 3, pp. 25-46, (1992).
- Litfin, Karen T., *Ozone Discourses – Science and Politics in Global Environmental Cooperation*, New York: Columbia University Press, (1994).
- Lunde, Leiv, Jan Tore Holvik & Stein Hansen, *Framework and Opportunities for Sino-Norwegian Environmental Cooperation*, Lysaker (Oslo): Fridtjof Nansen Institutt, (1995).
- Poppele, Jessica (1994), »The CFC Challenge«, *The China Business Review* (special report on China's Environment), juli-august, pp. 34-38.
- Ross, Lester, *Environmental Policy in China*, Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, (1988).
- Sell, Susan, »North-South Environmental Bargaining: Ozone, Climate Change and Biodiversity«, i *Global Governance*, nr. 2, pp. 97-118, (1996).
- Sinton, Jonathan E. (red.) (1996), *China Energy Databook*, University of California: Ernest Orlando Lawrence Berkely National Laboratory.
- UNDP, »China Environment and Sustainable Development Resource Book II: A Compendium of Donor Activities«, Beijing: UNDP, (1996).
- World Bank, »Clear Water, Blue Skies – China's Environment in the New Century«, China 2020 Series, Washington D.C.: World Bank, (1997).