

TIDSSKRIFTET POLITIK

NUMMER 3 : ÅRGANG 16 : 2013

► **TEMA: INTERNATIONAL KLIMAPOLITIK – PERSPEKTIVER FOR EN GLOBAL AFTALE I 2015**

- 3 Introduktion
Simon Gravers Jacobsen, Martin Engmann Jensen & Lau Blaxekjær
- 7 Global klimapolitik: Fra Bali til Paris
Jakob Skovgaard & Lau Blaxekjær
- 17 Udsigten til en klimaaf tale i den nye globale verdensorden
Bo Lidegaard
- 21 Lighed med hensyn til hvad?
Komparativ klimapolitik og politisk teori om lighed
Peter Nedergaard
- 31 Klimaaktivisme som udenrigspolitik:
Helt centralt, men hvorfor egentlig?
Anders Wivel
- 40 Interview med klimaminister Martin Lidegaard

► **ARTIKLER**

- 45 Om metoden i normativ politologi
Lasse Nielsen

▷ **BØGER**

- 56 Boganmeldelser

ABSTRACTS

- 64 Abstracts

ANSVARSHAVENDE REDAKTØR

Lektor, ph.d. Christian F. Rostbøll,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

REDAKTION

- Adjunkt, ph.d. Caroline Grøn, Center for Europæisk Politik, KU
- Lektor, ph.d. Jeppe Strandsbjerg, Department of Business and Politics, CBS
- Lektor, ph.d. Tore Vincents Olsen, Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet
- Cand.scient.pol. og faglærer ved Politiskolen Kristian Walther
- Post.doc Ulrik Pram Gad, Center for Avanceret Sikkerhedsteori, KU
- Cand.scient. pol., Simon Gravers Jacobsen, fuldmægtig i Finansministeriet
- Ph.d.-stipendiat Hans Boas Dabelsteen, Institut for Statskundskab, KU
- Stud.scient.pol., forskningsassistent, Kristoffer Kjærgaard Christensen, Center for Avanceret Sikkerhedsteori, KU

REDAKTØR FOR BOGANMELDELSER

Stud.scient.pol., forskningsassistent
Kristoffer Kjærgaard Christensen,
Center for Avanceret Sikkerhedsteori, KU,
Politik@ifs.ku.dk

PRODUKTION, ADMINISTRATION OG DISTRIBUTION

Jurist- og Økonomforbundets Forlag
Gothersgade 137
1123 København K
Telefon 3913 5500
Telefax 3913 5555
e-mail: forlag@djoef.dk
www.djoef-forlag.dk

FORMÅL

POLITIK er et tværfagligt samfundsvidenskabeligt tidsskrift, der bringer artikler om politik ud fra mangfoldige akademiske perspektiver.

Redaktionen lægger vægt på *faglighed* sikret gennem anonym refereebedømmelse, *formidling*, som gør POLITIK tilgængelig uden for universitetets mure, og endelig *politisk relevans*.

Tidsskriftet Politik er en videreførelse af Politologiske Studier.

TRYK

Toptryk grafisk, Gråsten
© 2013 POLITIK og forfatterne.
ISSN 1604 – 0058

ABONNEMENT

Almindeligt abonnement (4 numre) 400 kr.
Institutioner..... 600 kr.
Studerende..... 200 kr.
Priserne er inkl. moms; ekskl. forsendelse.

For abonnement, skriv til forlag@djoef.dk, og angiv navn og adresse.

Herefter kommer POLITIK med posten til dig.

REDAKTION

Tidsskriftet Politik
Christian F. Rostbøll
Institut for Statskundskab
Øster Farimagsgade 5, Postboks 2099
1014 København K
cr@ifs.ku.dk
35323428

Bøger til anmeldelse sendes til samme adresse, att. Kristoffer Kjærgaard Christensen

Introduktion

Introduktion

Tidsskriftet POLITIK udgav i 2009 et temanummer om klimapolitik. Det var før det store klimatopmøde i København COP15. Forventningen – eller forhåbningen – dengang var, at verdens lande skulle nå til enighed om en ny juridisk bindende aftale, der skulle sikre en opbremsning af den hastigt voksende globale udledning af drivhusgasser. Aftalen skulle træde i kraft fra 2013 efter Kyotoprotokollens første periode, og som noget nyt skulle den dække alle verdens lande og ikke kun en begrænset gruppe af industrialiserede lande, der allerede dengang stod for en stadig mindre del af den samlede globale CO₂-udledning.

Resultatet blev som bekendt et forhandlingssammenbrud i København og ingen global klimaaf tale. Flere lande indgav dog individuelle tilsagn om at reducere deres respektive CO₂-udledninger. Et skridt i den globale kamp mod klimaforandringer, men nedslående uambitiøst, hvis man sammenholder med forventningerne før COP15 og videnskabens bud på de nødvendige reduktioner.

I dag fire år senere har verdens lande nu sat sig selv en ny deadline for at få forhandlet en global klimaaf tale i hus ved COP21 i Paris i 2015. Denne klimaaf tale skal sikre reduktionsforpligtelser for både industrialiserede lande og udviklingslande, og disse skal have en såkaldt juridisk karakter.

Spørgsmålet er dog, om verden i dag overhovedet er tættere på en ny aftale end tilbage i 2009. Nogle betragter dét, at den nye klimaaf tale skal indeholde forpligtelser for alle lande, som et nybrud i klimaforhandlingerne. Omvendt vil andre hævde, at det blot er gammel vin på nye flasker, idet målet for COP15 var det samme.

POLITIKken i klimaforandringer

Hovedparten af den naturvidenskabelige forskning om klimaforandringer har med en betydelig grad af sikkerhed sandsynliggjort, at den voksende globale udledning af drivhusgasser resulterer i en opvarmning af kloden,

som vil få store klimatiske konsekvenser, herunder stigende vandstand, tørke mv.

Hertil kommer at adskillige økonomiske rapporter har peget på både nødvendigheden og dueligheden af et globalt regime for at håndtere, hvad der relativt simpelt kan forklares som et klassisk eksempel på en negativ eksternalitet. Forbrugere af drivhusgasser (udledere) betaler ikke prisen for at forurene. I den danske debat har Det Økonomiske Råd fastslået, bl.a. i rapporten „Økonomi og Miljø“ fra februar 2013, at den økonomisk optimale løsning på klimaudfordringen er en global klimaaf tale, hvor alle – eller en meget stor del af – verdens lande er forpligtet til at reducere deres respektive udledninger af drivhusgasser. Samtidig påpeger adskillige rapporter, bl.a. FN's Miljøprogram's „The Emissions Gap Report“ fra 2011, at de konkrete tiltag og virkemidler til at reducere den globale CO₂-udledning allerede er til stede.

Det står således klart, at det er politik, der hidtil har udgjort den centrale udfordring for at opnå en international klimaaf tale. Det skyldes først og fremmest, at klimapolitik i modsætning til flere andre miljøpolitiske spørgsmål er storpolitik, fordi udledning af CO₂ er så tæt knyttet til økonomisk vækst, som er vigtigt for alle stater, men særligt relevant for højtvekstøkonomierne i øst og syd. Herudover spiller grundlæggende politiske spørgsmål om retfærdighed, lighed, historisk ansvar for CO₂-udledning samt byrdefordelingen af fremtidige reduktionsforpligtelser en afgørende rolle i de internationale klimaforhandlinger. Det afspejles blandt andet i den centrale placering af principper som *equity* og *felles men differentieret ansvar* i klimaforhandlingerne.

Hvad har ændret sig fra COP15 til i dag?

I forhold til udsigterne til at få forhandlet en global aftale på plads på COP21 er det afgørende at se på, om de politiske forudsætninger for indgåelse af en aftale har ændret sig siden COP15.

De to vigtigste aktører i FN's klimaforhandlinger qua deres status som de to største udledere af CO₂ – Kina og USA – har fortsat en indædt skepsis mod suverænitetsafgivelse. Når denne skepsis mod at skulle underlægge sig et supranationalt regelsæt for udledningsreduktioner suppleres med vækstøkonomiernes, herunder særligt Kina og Indiens, frygt for at undergrave deres økonomiske vækst ved at sætte grænser for udledningen af CO₂, kan indgåelsen af en juridisk bindende klimaaf tale synes endnu mere vanskelig.

At både USA og Kina i de seneste år har søsat relativt ambitiøse nationale klimatiltag, ændrer ikke ved denne grundlæggende præmis. Præsident Obamas særlige klimarådgiver, Todd Stern, har tidligere på året igen understreget den amerikanske skepsis mod en juridisk forpligtende aftale:

„Anyone can say we should demand draconian, legally binding commitments to slash our emissions and to have those commitments subject to a rigorous compliance regime with tough penalties for noncompliance. But this is really just ambition on paper, because in the real world, countries will reject obligations they see as inimical to their core interests in development, growth and eradicating poverty.“

Intet er som bekendt mejslet i sten i international politik. Selv globale sværvægttere som USA og Kina ændrer præferencer fra tid til anden, men spørgsmålet er, om det entydige fokus på den perfekte juridisk bindende aftale vanskeliggør indgåelsen af en politisk realistisk aftale? Fra amerikansk side har man således i flere år agiteret for en sådan realistisk landingsbane, der består af en formalisering af landenes individuelle reduktionstilsagn, men hvor det juridiske ansvar forbliver nationalt forankret, og hvor pisen således ikke bliver et supranationalt sanktionsregime, men i stedet *naming and shaming*, hvis lande ikke overholder deres indmeldte reduktionstilsagn. Langt fra et perfekt klimaregime – men skal man tro amerikanerne – det eneste realistiske. Chef for Statsministeriets klimasekretariat op til og under COP15, Bo Lidegaard, fremhæver også en sådan løsning som den eneste realistiske i denne udgave af POLITIK.

Omvendt er der også noget, der tyder på, at forudsætningerne har ændret sig i klimaforhandlingerne, og at den rigide opdeling mellem industrialiserede lande og udviklingslande (i- og ulande) er i forandring. På klimakonferencen COP17 i Durban i 2011 nåede landene til enighed om, at alle lande skal påtage sig reduktionsforpligtelser i forbindelse med den aftale, der skal indgås på

COP21 i Paris i 2015. Forpligtelserne skal desuden have en juridisk karakter. Særligt sidstnævnte udgør, ifølge nogle iagttagere, en markant udvikling, idet nu også udviklingslandene, der er ansvarlige for over halvdelen af de globale CO₂-udledninger, skal påtage sig juridiske reduktionsforpligtelser. Jacob Skovgaard og Lau Blaxekjær påviser i deres artikel, at der er opstået nye koalitioner i international klimapolitik, hvor ambitiøse i- og ulande trodser deres tidligere forhandlingsgrupper og sammen forsøger at formulere de nødvendige kompromisser for at sikre en effektiv global klimaaf tale. De nye forhandlingskoalitioner er en direkte konsekvens af sammenbruddet i COP15 i København, hvor mange ambitiøse lande måtte se til, mens de mindst ambitiøse fik lov til at definere dagsordenen.

Spørgsmålet bliver dermed, om de nye forhandlingskonstellationer kan lægge tilstrækkeligt pres på de mere fodslæbende lande, så COP21 i Paris kan munde ud i en global klimaaf tale? Eller om pessimisterne har ret i, at verden reelt står i samme situation som før COP15, og der stadig ikke er udsigt til en juridisk bindende aftale – og verden måske endda står i en værre situation, fordi den globale økonomiske krise yderligere har reduceret landes vilje til at påtage sig reduktionsforpligtelser?

Tidsskriftet POLITIK kommer i dette temanummer med et indspark til denne debat med en række artikler fra førende akademikere og praktikere:

Jakob Skovgaard og Lau Blaxekjær gør status over den globale klimapolitik i en empirisk artikel, der gennemgår international klimapolitik fra COP13 i Bali (2007) til COP18 i Doha (2012). Ved at analysere processerne og indholdet i FN-klimaforhandlingerne giver forfatterne et overblik over de store linjer i klimapolitikken og ser samtidig frem mod det store klimatopmøde i Paris i 2015. Kan COP21 gøre det arbejde, COP15 ikke formåede?

Tidligere departementsråd og chef for Statsministeriets klimasekretariat, **Bo Lidegaard**, giver med afsæt i sine erfaringer fra de intense forhandlinger op til og under COP15 sit bud på udsigterne til en global klimaaf tale i Paris. Hans konklusion er entydig: Paris kommer ikke til at lægge grunden til en juridisk bindende klimaaf tale mellem alle verdens lande. I stedet må man acceptere en politisk aftale med nationale bestræbelser forankret i FN-regi. En sådan politisk aftale må dog suppleres med et handlingsspor af ambitiøse kræfter fra lande, globale virksomheder og institutionelle investorer, der arbejder målrettet og fokuseret på grøn omstilling.

I **Peter Nedergaards** artikel analyseres de normer, der ligger til grund for Kinas, EU's og USA's argumenter for fordelingen af udledningsreduktioner i international klimapolitik. Udgangspunktet for artiklen er tre

forskellige politisk-teoretisk funderede normer. I artiklen illustrerer Nedergaard, hvordan Kina, USA og EU i klimaforhandlingerne hver især argumenterer for, hvordan der skal gælde separate principper for, hvordan forskellige landegrupper skal forpligtes til at reducere deres CO₂-udledninger. Byrdefordelingen af udledningsreduktioner er selvsagt helt afgørende i forbindelse med indgåelsen af en eventuelt kommende klimaaftale i Paris i 2015.

Anders Wivel retter med sin artikel blikket indad mod den danske regerings prioritering af klimapolitik som en del af den danske udenrigspolitiske strategi. Artiklen viser, at klimapolitikken spiller en væsentlig rolle i dansk udenrigspolitisk aktivisme. Den danske klimaaktivisme synes robust over for både værdipolitiske strømninger, politisk fiasko på COP15 og ændringer i andre dele af udenrigspolitikken. Artiklen undersøger hvornår, hvordan og hvorfor klimaaktivismen har fået så central en placering i dansk udenrigspolitik og diskuterer, om dette også vil være tilfældet i fremtiden.

Endelig har POLITIK interviewet klimaminister **Martin Lidegaard** om udsigterne til en ny klimaaftale i 2015 og nytten af hele FN-processen, der indtil nu ikke har leveret en samlet klimaaftale. Martin Lidegaard har tidligere, da han var direktør i den grønne tænketank Concito, udtalt sig opgivende om FN-processen, som han

tilbage i 2010 konstaterede var kørt ubehjælpeligt fast. I interviewet giver han dog udtryk for et mere positivt syn på FN-processen og perspektiverne for en international aftale i 2015. Samtidig understreger ministeren dog også, at FN-sporet ikke kan stå alene, men må suppleres med regionalt og bilateralt samarbejde, hvor Danmark fx søger at fremme bl.a. vedvarende energi og energieffektivitet og udfasning af subsidier til fossile brændsler i andre lande.

Uden for tema bringer vi en artikel af **Lasse Nielsen** om normativ politologi, som forfatteren definerer som den del af statskundskaben, der omhandler normative spørgsmål, og som søger at nå til normative konklusioner. Den normative politologi adskiller sig fra den mere udbredte empirisk-funderede statskundskab, idet den har til formål at vurdere, evaluere og begrunde moralske principper, der finder anvendelse i den politiske verden, snarere end at forsøge at forstå eller forklare denne. Med artiklen foreslår Lasse Nielsen en mere systematisk tilgang til normativ politologi.

Nummeret rundes af med tre boganmeldelser.

Simon Gravers Jacobsen, Martin Engmann Jensen
og Lau Blaxekjær
Temaredaktører

▶ **TEMA**

Global klimapolitik: Fra Bali til Paris

Jakob Skovgaard

Universitetslektor, Institut for Statskundskab, Lunds Universitet

Lau Blaxekjær

Ph.d.-stipendiat, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Hopenhagen blev til Brokenhagen, da COP15 ikke leverede den forventede globale klimaaf tale. Men hvor står den globale klimapolitik egentlig i dag? Hvor langt er man nået i FN-forhandlingerne – og hvilke muligheder og barrierer er der for at nå frem til en global løsning på de globale problemer, som klimaforandringerne udsætter os for? I denne artikel undersøger vi netop disse spørgsmål.

Introduktion

FN-klimatopmødet COP15 i 2009 blev aldrig den store succes, som hypen og antallet af verdensledere lagde op til. Tværtimod. „Hopenhagen“ blev til „Brokenhagen“, og det politiske spil om at frame skurke, helte og ofre for resultatet foregår stadig. Denne artikel er en empirisk funderet analyse af, hvordan FN's klimaforhandlinger har udviklet sig fra COP15 og frem. Fokus er på de årlige klimatopmøder, de såkaldte COP'er,¹ og de store linjer i klimaforhandlingerne. Der er forskellige politiske fortællinger om klimaet. En går på, at FN-systemet er både vigtigt og nødvendigt, hvis det skal lykkes os at reducere de globale udledninger af drivhusgasser, som videnskaben har fastslået er nødvendigt. Og at FN samtidig er med til at sikre åbenhed og inddragelse i processen, så også de små og mindre udviklede lande oplever, at de høres. En anden går på, at FN-systemet har spillet fallit, fordi det går for langsomt med at nå til enighed om konkrete løsninger. Nogle analyser peger på, at de store udledere ikke vil binde sig og derfor forhælder processen (IISD 2011 og 2012). Andre analyser (og egne observationer) peger på, at trægheden skyldes strukturelle problemer – konsensus tager tid (Grubb 2011). Og FN-systemet skal blive bedre til at inddrage virksomheder og andre aktører end stater

(IISD 2011 og 2012), hvilket er nødvendigt, hvis der skal findes tilstrækkelig finansiering samt udvikles og implementeres nye innovative løsninger (UNFCCC 2013a).

I de følgende afsnit præsenterer vi først konteksten for klimaforhandlingerne for at forstå forhandlingsituationen ved COP15's påbegyndelse. Dernæst analyserer vi COP15, COP16, COP17 og COP18 med fokus på, hvad der var de centrale problemstillinger og tendenser. Vores analyse er struktureret omkring begreberne *indhold* og *proces* med den forståelse, at de er to gensidigt afhængige størrelser, der er nyttige at anvende som heuristiske redskaber til at forstå FN-klimaforhandlingerne. Proces henviser til diskussioner om, hvorledes man skal forhandle, herunder hvem der skal være med i forhandlingerne, og i hvor høj grad formandskabslandet for klimakonferencen eller andre skal styre forhandlingerne. Indhold henviser til de konkrete emner, der forhandles om og landenes positioner i forhold til disse emner.² Naturligvis er der en sammenhæng mellem proces og indhold. Lande ønsker i høj grad en bestemt proces for bedre at sætte et fingeraftryk på indholdet. Men proces kan ikke reduceres til et spørgsmål om indhold. Proces er vigtigt i sig selv for aktørerne, bl.a. fordi det kan danne præcedens for forhandlinger og global governance ud over klimaområdet, og fordi det vedrører spørgsmål om legitimitet (Eckersley 2012). Vi opsummerer dernæst analysen af udviklingen på de seneste COP'er som afsæt for at analysere vejen mod Paris, hvor COP21 skal holdes i 2015 med det formål at nå frem til en global aftale svarende til det oprindelige mål for COP15, bare dækkende perioden efter 2020. Slutteligt konkluderer vi, at proces og indhold hænger tæt sammen, at spørgsmålet om **proces** indeholder et tilsyneladende dilemma mellem at overlade de internationale klimaforhandlinger til sig selv eller at forsøge at drive den

fremad gennem møder i mindre grupper eller ved fremlæggelse af formandskabstekst, og at der mht. **indhold** er forskellige fortolkninger af det såkaldte princip om *fælles men differentieret ansvar*, som har afgørende betydning for en kommende byrdefordeling af reduktionsforpligtelser. De centrale problemstillinger og tendenser, vi redegør for, er udviklingen i forhandlingerne, herunder hvordan de forskellige aktører har argumenteret og ageret. Vores kildemateriale består af egne observationer gennem deltagelse på COP'erne og i andre fora, samtaler og egne interviews indsamlet siden COP14 samt litteraturstudier og andet offentligt tilgængeligt materiale, fx politiske taler og analyser. Eget datamateriale bruges som generel baggrundsviden og refereres derfor kun, hvor relevant.

Konteksten: Bali-køreplanen frem mod COP15

Allerede i midten af nullet begyndte klimaforandringerens akutte natur at stå klart for såvel offentlighed som policymakere og andre indflydelsesrige aktører. Al Gore's film „En ubekvem sandhed“ vandt en Oscar i 2007, og den såkaldte Stern-rapport fra 2006 samt FN's klimapanel's rapport fra 2007 understregede omfanget af de menneskelige og økonomiske omkostninger ved klimaforandringer. Samtidig begyndte de internationale klimaforhandlinger om, hvad der skulle ske, når Kyoto-protokollens³ første forpligtelsesperiode udløb i 2012. Udviklingen har siden 1990'erne overhalet Kyoto-protokollen i en grad, så den konkrete reduktionseffekt af Kyoto-protokollen bliver stadigt mindre. Dette skyldes, at kun de industrialiserede lande⁴ (herefter ilande) er forpligtet til at mindske udledningen af drivhusgasser. USA, der er verdens næststørste udleder, er ikke med, og EU, som er med, tegner sig for en stadigt mindre andel af de totale globale udledninger. Og helt afgørende, så tegner Kina og andre store udviklingsøkonomier sig for en stadigt større andel af nuværende og estimerede fremtidige udledninger. Ifølge forskellige scenarier kommer udviklingslandene (herefter ulande) til at udlede omtrent 70 procent af globale drivhusgasser i 2030, dels fordi stadigt mere produktion foregår i disse lande, dels fordi befolkningerne bliver rigere og har eller får en livsstil sammenlignelig med vestlige forbrugsmønstre (Harvey 2012).

I 2007 – 10 år efter Kyoto-protokollens vedtagelse i 1997 – var det samlede globale udslip øget. Samtidig begyndte spørgsmålet om tilpasning til de klimaforandringer, der uundgåeligt vil komme, at få en mere fremtrædende placering i forhandlingerne uafhængigt af spørgsmålet om, hvem der skulle reducere hvor meget (Biermann & Boas 2010). Det var på denne baggrund, at man på COP13 i december 2007 i Bali forhandlede en køreplan for forløbet frem mod COP15 på plads. Et af de vigtigste emner var spørgsmålet om, hvorvidt man

skulle forhandle udledningsreduktioner inden for rammerne af Kyoto-protokollen eller inden for et nyt spor, der omfattede alle lande. Kompromisset i Bali blev, at man fortsatte med at forhandle reduktionsmål inden for Kyoto-protokollen, imens alle andre emner, herunder også reduktioner for både i- og ulande, blev forhandlet i det såkaldte Konventionsspor.⁵ Uenigheden handlede på den ene side om, hvorvidt det kun skulle være ilandene, der forpligtede sig til reduktionsmål, som flere toneangivende ulande ønskede, eller om vækstøkonomierne også skulle forpligte sig, som ilandene ønskede. På den anden side handlede uenigheden om, hvorvidt forpligtelserne skulle være juridisk bindende og fastsat under FN's klimakonvention (UNFCCC), som ulandene og EU ønskede, eller baseret på mindre bindende mål fastsat af landene selv, men udsat for et ensartet *review* af de andre lande, som USA og enkelte andre ilande ønskede. Derudover forhandlede man i Konventionssporet bl.a. om, hvordan man skulle måle, registrere og verificere, at landene levede op til deres reduktionsmål (såkaldt MRV),⁶ ilandenes finansiering af klimatiltag (både reduktion af udledninger og tilpasning til klimaforandringer) i ulandene, samt også tilpasning og teknologiudvikling og -overførsel (UNFCCC 2007).

COP15: Københavner-akkorden

På trods af Bali-køreplanens mange forhandlingsmøder, herunder COP14, der var et skridt på vejen til COP15, var forhandlingerne ved starten på COP15 langt fra kommet så langt som forventet i Bali. Uden for forhandlingerne var der mere aktivitet. NGO'er og presse havde et hidtil uset fokus på klimaforhandlingerne, og forventningerne var høje. Mange i- og ulande havde vedtaget nationale klimaplaner eller love som EU's klima- og energipakke, hvis formål er at reducere EU's udslip med 20 procent i 2020 i forhold til 1990-niveaue. Dog var det ikke lykkedes at få den amerikanske kongres til at vedtage en klimalov, der kunne fungere som indspil i forhandlingerne. Den økonomiske krise var samtidig begyndt at påvirke diskussionerne om klimapolitikken i mange lande.

Med hensyn til **indhold** var der skarpt optrukne positioner. Ud over de ovennævnte positioner søgte USA at gøre egne forpligtelser afhængige af vækstøkonomiernes forpligtelser, særligt Kinas, og lagde stor vægt på verificering af disse forpligtelser. Kina og nogle af de mange ulande, der er organiseret i G77-gruppen,⁷ især Indien og venstreradikale latinamerikanske lande, lagde vægt på ilandenes historiske ansvar for klimaforandringerne og det såkaldte princip om *fælles, men differentieret ansvar*, som betød, at ilandene skulle gå forrest også mht. at finansiere de nødvendige klimatiltag i ulandene. *Fælles, men differentieret ansvar* er et princip nedfældet i FN's klima-

konventions artikel 3.1 og andre internationale miljøaftaler, og som betyder, at ansvaret for at løse et miljøproblem tilhører alle, men at ansvaret samtidigt skal differentieres mellem landene således, at de rige og mest forurenende lande påtager sig mest. Princippet kobles både i Konventionen og i forhandlingerne til retfærdighedsprincippet (*equity*).⁸ Hvorvidt dette betyder, at ulande ikke skal forpligte sig eller blot skal påtage sig lavere forpligtelser, har været genstand for diskussion i forhandlingerne. Imellem USA og de ulande, der argumenterede for historisk ansvar, stod bl.a. EU, som søgte at udøve lederskab ved at påtage sig betydelige forpligtelser (Skovgaard 2013), og lande som Sydkorea, Mexico og forskellige østater, der alle lagde mere vægt på en effektiv klimaafale end ilandenes ansvar. Således var G77 internt splittet, men opretholdt en samlet position i hvert fald udadtil.

Selvom de nævnte emner dominerede diskussionerne om indhold, kom andre væsentlige, **procesorienterede** spørgsmål reelt til at dominere COP15. Et centralt spørgsmål var, om den endelige aftale skulle forhandles i de traditionelle FN-forhandlingsgrupper eller i mindre, lukkede grupper med deltagelse af få udvalgte lande. Et andet centralt spørgsmål var, om det danske formandskab kunne lægge en ny forhandlingstekst på bordet for at drive forhandlingerne fremad. Desuden var der tvivl om, om det var de almindelige forhandlere eller repræsentanterne for de stats- og regeringschefer, der ville ankomme i uge to, der skulle forhandle aftalen på plads (Lidegaard 2012).⁹ Da den såkaldte „danske tekst“, et dokument brugt af formandskabet i konsultationerne med de væsentligste lande (de største udledere samt repræsentanter for landegrupper som den sudanske talsmand for den Afrikanske Union Lumumba Di-Aping), blev lækket på COP'ens anden dag, blev teksten af en række ulandrepræsentanter (særligt Lumumba) udlagt som et forsøg på at kuppe forhandlingerne med en tekst, der lå tættere på ilandenes positioner end ulandenes. I løbet af den efterfølgende uge blev forsøg på at lægge en dansk tekst på bordet eller at overgå til mindre grupper reelt skudt ned.

Det var først en af de sidste dage, at en mindre gruppe af stats- og regeringschefer besluttede at forhandle i et lukket forum. Gruppen omfattede de mest forurenende lande samt repræsentanter for de mest udsatte lande som „Least Developed Countries“ (LDC) og „Alliance of Small Island States“ (AOSIS). Det var denne gruppe, der forhandlede den såkaldte København-akkord på plads. Efterfølgende modstand fra seks lande¹⁰ førte dog til, at man ikke kunne vedtage København-akkorden, men måtte nøjes med at tage den til efterretning som uofficielt dokument. Procesdiskussionerne var dog ikke uafhængige af indholdsdiskussionerne. Meget af modviljen mod Akkorden og forslagene om at forhandle i mindre grup-

per skyldtes, at modstanderne mente, at deres synspunkter ikke var blevet eller ville blive hørt. Ikke desto mindre anvendte de samme modstandere også argumenter, der gik længere end spørgsmålet om indhold, særligt at det var nødvendigt at bevare FN-systemet som et demokratisk system, hvor alle lande tæller lige meget (IISD 2009).

Hvorvidt København-akkorden var en succes eller fiasko, er omdiskuteret, om end alle er enige om, at den ikke levede op til de høje forventninger forud for COP15 (se fx Lidegaard 2012; Meilstrup 2010; Lynas 2009). På den positive side tæller, at hovedparten af verdens lande for første gang forpligtede sig på målsætningen om, at den globale opvarmning ikke måtte overstige to grader, at de største udledere forpligtede sig på reduktionstiltag (der blev meldt ind i januar 2010), hvordan disse forpligtelser skulle verificeres, og om mål for finansiering fra ilandene til ulandene for perioden 2010-12 og fra 2020 og frem. På den anden side tæller, at de indmeldte reduktionsforpligtelser langt fra er tilstrækkelige til at bringe verden på kurs mod tograders-målet (UNEP 2010), at Akkorden ikke er juridisk bindende for landene, at man ikke kunne blive enige om at halvere det globale udslip i 2050, og at finansieringsforpligtelserne er ukonkrete, særligt angående perioden efter 2012. Derudover indeholdt Akkorden ikke noget svar på Kyoto-protokollens fremtid. På mange måder afspejler Akkorden USA's og Kinas meget lidt klimaprogressive positioner, hvorimod mere ambitiøse aktører som EU og de mest udsatte ulande trods deltagelse ikke fik sat væsentlige fingeraftryk (Christoff 2010). USA undgik den juridisk bindende aftale, der ville være tæt på umulig at få ratificeret i et Senat, der ikke kunne vedtage en klimalovgivning i 2009. Kina undgik globale mål, der kunne indebære forpligtelser til at reducere deres udslip. Kina havde dog givet sig i forhold til deres modvilje imod international måling af forpligtelser, men kunne ikke undgå at blive fremet som en af hovedskurkerne bag COP15-skuffelsen (Lynas 2009), især af ilandene. Omvendt blev Danmark og USA af mange ulande fremet som skurkene (Christoff 2010: 639-640).¹¹

COP16: Fra risiko for kollaps til Cancún-aftalen

Skuffelsen efter COP15 dominerede det mexicanske COP16-formandskab. Hvad angår **indhold** var de vigtigste emner på dagsordenen at få de fremskridt, der var i København-akkorden forankret i UNFCCC-regi, at få konkretiseret og operationaliseret disse elementer (særligt spørgsmål om verificering, finansiering samt afskovning i ulandene), samt hvis muligt at få løftet ambitionsniveauet for udledningsreduktioner for at kunne nå tograders-målet og få afklaret Kyoto-protokollens fremtid. Derudover var der fortsat spørgsmålet om en aftales juridiske karakter. Blandt mange af ulandenes forhandlere

var der modvilje imod Københavner-akkorden, som man syntes i for høj grad afspejlede ilandenes, særligt USAs, positioner. Derfor var der forsøg på at få en del elementer af Akkorden genforhandlet og rykket balancen mellem i- og ulandenes præferencer. En række ulande, herunder Kina, fremhævede under forhandlingsmøder mellem de to COP'er, at de ikke følte sig bundet af Akkorden, da den ikke var blevet vedtaget på COP15 (IISD 2010a). Dog havde de fleste lande valgt at tilslutte sig Akkorden efter COP15, og de væsentligste udledere havde indmeldt de reduktionstiltag, de ville gennemføre. Inden for forhandlingsgruppen G77 øgedes uenigheden. En række ulande, særligt de mere pro-USA latinamerikanske lande som Columbia og Chile og små østater, havde sammen med flere EU-lande og bl.a. Australien startet den såkaldte Cartagena-Dialog¹² på baggrund af følelsen af at være uden indflydelse under COP15. Internt i G77 stod Cartagena-landene, der lagde vægt på en effektiv aftale, således over for bl.a. de største udviklingsøkonomier¹³ og de venstreradikale, latinamerikanske lande,¹⁴ der lagde mere vægt på at differentiere ansvaret mellem i- og ulande. Blandt ilandene var der uenighed mellem på den ene side EU og på den anden side især USA, Rusland og Canada, med Australien og Japan i forskellige alliancer afhængigt af, hvilket emne der diskuteredes. Ilandene stod dog alle stærkt på den balance, der var opnået i Akkorden.

Hvad angår **proces**, var optimismen for det første blevet afløst af generel udmatning i forhold til klimaspørgsmålet samtidigt med, at finanskrisen indtog en altdominerende rolle på den politiske agenda. Der var lille mulighed for at samle stats- og regeringschefer som i København. For det andet gjorde kritikken af det danske formandskab, at forsøg på at topstyre processen gennem formandskabstekster eller lukkede møder for udvalgte lande risikerede en reaktion i stil med den ydmygelse, som Lars Løkke Rasmussen oplevede den sidste nat på COP15. Selvom det mexicanske formandskab havde fordel af at tilhøre ulandsgruppen (hvilket mindskede risikoen for G77-kritik, fordi kritik kunne underminere fortællingen om G77-sammenhold og Nord-Syd-konflikt) og samtidigt have et tæt forhold til USA, stod det i det samme dilemma som det danske formandskab: Hvordan kunne man aktivt drive de træge UNFCCC-forhandlinger fremad uden at fremprovokere et tilbageslag? Og i hvor høj grad skulle det ske i de mange forskellige UNFCCC-arbejdsgrupper, og i hvor høj grad i mindre grupper og/eller på baggrund af tekst fra formandskabet? Man så dog også, at Cartagena-landene havde tætte personlige bånd til både UNFCCC-embedsværket og formandskabet og kunne udnytte disse. Tidligere medlem af Costa Ricas delegation (siden 1995) og aktivt involveret i skabelsen af Cartagena-Dialogen, Christiana Figueres, blev

i 2010 valgt som den nye generalsekretær for UNFCCC. Mexico er et af medlemslandene i Cartagena-Dialogen og deltog i dialogmøderne i løbet af 2010 som forberedelse til COP16. Hermed fik Cartagena-landene direkte adgang til UNFCCC og formandskabet – og blev også brugt af Figueres og formandskabet til at teste kompromisser. Dette var vigtigt for processen, da der for alvor var sat markant spørgsmålstegn ved FN-forhandlingernes eksistensberettigelse og evne til at levere.

De modstridende positioner gjorde, at forhandlingerne i de forskellige UNFCCC-arbejdsgrupper også i Cancún gik langsomt fremad, selvom der skete fremskridt inden for afskovning og finansiering. Det mexicanske formandskab intervenerede først på COP'ens sidste dag ved at fremlægge en forhandlingstekst. Denne forhandlingstekst var i høj grad baseret på de tekster, man havde forhandlet i UNFCCC-arbejdsgrupperne, men formandskabet havde fjernet en række af de forskellige optioner i disse tekster og på denne måde forsøgt at skabe to tekster (en i Kyotosporet og en i Konventionsporet), der samlet set i lige høj grad tilgodeså både i- og ulandenes positioner. Man havde også fra mexicansk side konsulteret med de væsentligste aktører for at sikre sig deres accept. De mexicanske tekster blev da også modtaget med klapsalver fra langt de fleste forhandlere, der frygtede, at UNFCCC-forhandlingerne ville miste al betydning efter endnu et kollaps (IISD 2010b). Det var uvist, om den globale indsats reelt ville flytte til et andet forum (så som G20) eller gå i stå, hvis man ikke blev enige. Dog var Bolivia stærkt imod de mexicanske tekster, som ansås for både processuelt at udgøre et kup imod UNFCCC-processen og indholdsmæssigt for at reflektere amerikanske interesser, særligt med hensyn til *felles men differentieret ansvar*, snarere end de fattige landes. Det mexicanske formandskab kunne dog „hamre“ en aftale igennem på trods af de bolivianske protester.¹⁵

De to tekster, som samlet er kendt som „Cancún-aftalen“, formåede at få indholdet i Københavner-akkorden vedtaget i UNFCCC-regi og få konkretiseret store dele af dette indhold (Grubb 2011). På **indholdssiden** fik man for det første forankret de indmeldte reduktionstiltag i UNFCCC-regi, hvilket reelt betød, at USA fik opfyldt sit ønske om den samme type forpligtelser for i- og ulande, dog med undtagelse af de mindst udviklede lande. Dermed blev der ikke differentieret mellem den juridiske karakter af i- og ulandenes forpligtelser (ingen af parterne var juridisk forpligtet, på den måde ilandene var i Kyotoprotokollen), selvom ilandene skulle reducere deres udslip, hvor ulandene blot skulle begrænse stigningen i deres forventede fremtidige udslip. For det andet blev man enige om en række modaliteter for, hvordan klimafinansieringen fremover skulle styres, herunder op-

rettelsen af Den Grønne Klimafond. For det tredje blev man enige om rammer for at adressere tilpasning, teknologioverførsel og afskovning i ulandene. Særligt betydningsfuldt var rammerne for, hvordan man kan adressere afskovning, da det muliggjorde en stærkere international indsats imod afskovning, herunder støtte fra ilande til ulande. På den anden side fik man ikke forhøjet de nationale reduktionsmål og -indsatser, og man fik ikke afklaret Kyoto-protokollens fremtid. Overordnet set fik man dog genskabt noget af troen på, at FN-processen kunne levere resultater.

COP17: Durban Platformen

I Durban, Sydafrika, fortsatte skismaet med at sikre FN-processen delvist på bekostning af substantielle indholdsmæssige fremskridt (Boyle 2011: 1), hvilket var tydeligt i forhandlingerne om Kyoto-protokollens fremtid på den ene side og det langsigtede Konventionsspør på den anden. De store indholdsmæssige knaster fra COP15 var stadig uløste. Kina og Indien ønskede at løse forhandlingerne om Kyoto-protokollen først, mens lande med USA i spidsen havde gjort det klart, at de ikke ville deltage i Kyoto-protokollens anden periode, og derfor kun ville forhandle i Konventionssporet. EU foreslog fra starten at indgå dels en aftale om Kyoto-protokollen, dels en aftale om en køreplan frem mod 2020 og efter 2020. Et af de dominerende mantraer fælles for ulandene og NGO'erne på COP17 var, at Kyoto-protokollen ikke måtte dø på afrikansk jord. Der var nærmest tale om en frygt for at miste noget af det eneste konkrete og juridiske, der holder den vestlige verden ansvarlig for klimaforandringerne. Dette fastlåste forhandlingerne i en sådan grad, at landene beskyldte hinanden for at tage enten Kyoto-protokollen eller Konventionssporet som gidsel. Først ret sent kom forhandlingerne i gang grundet dels et gennembrud på finansieringsspørgsmålet, dels en ny officiel alliance mellem EU og de mest udsatte ulande, der sammen med NGO'ernes pres fik samlet nok opbakning til en mellemposition, hvor begge forhandlingerne kunne komme i gang, fordi EU utvetydigt viste sig parat til at forpligte sig til en ny forpligtelsesperiode under Kyoto-protokollen.

Dette proces- og indholdsmæssige dobbeltproblem i forhandlingerne kom klarest til udtryk i diskussionerne om det *fælles, men differentierede ansvar*, hvor de to yderpositioner fra COP15 stadig stod skarpt trukket op. Dog begyndte USA på den ene side og bl.a. Indien og Kina på den anden at få et stærkere modspil fra den nævnte alliance af EU og midtersøgende ulande. Stærkere, fordi det kom fra egne rækker i hhv. i- og ulandegrupperne, og fordi det var en alternativ tilgang, der byggede bro over Nord-Syd-konflikten. En brobygning, der havde modnet siden COP15 gennem Cartagena-Dialogen. Cartagena-

Dialogen kendetegnes ved at arbejde under radaren, hvor lande mere frit kan udveksle ideer og diskutere uoverensstemmelser samt finde frem til gangbare kompromisser, hvilket kan være meget svært at gøre i åbne forhandlinger. Særligt er det en udfordring for små ulande åbent at udstille uenigheden i G77 eller for lande med økonomisk samarbejde med Kina at gå åbent imod Kinas position. Dette ekstra pres var stærkt medvirkende til aftalen om Durban Platformen og mange andre beslutninger. Særligt er presset internt i G77 vigtigt, da det svækker de venstreradikale latinamerikanske lande samt Indien og Kinas argumenter baseret på, at ulandene står samlet i et opgør mod den rige verdens udnyttelse af ressourcerne med globale klimaforandringer til følge. Det sydafrikanske formandskab arbejdede tæt sammen med Cartagena-Dialogen for at finde de konkrete tekstformuleringer, der kunne accepteres af både i- og ulande. Og det blev fx officielt støttet af fælles pressemeddelelse fra de midtersøgende lande (EU, LDC and AOSIS 2011). Desuden blev Sydafrika også presset af den afrikanske gruppe til at drive processen til reelle resultater. Formandskabets medlemskab af BASIC fik i den henseende mindre betydning, da et formandskab forventes at være mere neutralt, hvilket betød, at Kina og især Indien kom til at tegne BASIC udadtil.

På **indholdssiden** lykkedes det at holde liv i Kyoto-protokollen, og EU med få andre lande bandt sig til en ny forpligtelsesperiode begyndende fra januar 2013, men uden beslutning, om den skulle slutte i 2017 eller 2020.¹⁶ Canada, Japan og Rusland havde for længst besluttet ikke at være med. Den reelle reduktionseffekt af anden periode bliver dog meget lille, da landene har en nuværende udledning på under 15 procent (og nedadgående) af globale udledninger og kun har reduktionsforpligtelser på gennemsnitligt 18 procent (Boyle 2012: 3). Men den juridiske og symbolske betydning var, at man forpligtede sig frem mod 2020 og fik fastholdt forhandlingerne om en aftale, hvor alle lande forpligter sig at reducere. Her blev man enige om en række ting, bl.a. at fortsætte Konventionssporet for at kunne lukke det på COP18 (hvilket sikrede, at en lang række emner overhovedet kunne komme på den kommende dagsorden), at begynde et nyt forhandlingsspor kaldet Durban Platformen frem mod en beslutning om en global aftale i 2015 på COP21, hvor alle lande forpligter sig fra 2020 (i en eller anden grad), og at disse forhandlinger skal inkorporere konklusionerne fra både det internationale klimapanelers femte rapport og et review af det langsigtede mål om under to graders temperaturstigning, der er forankret i FN-forhandlingerne. Forventningerne er, at det vil stå meget klart, at der er en stor kløft mellem faktiske og nødvendige reduktioner og

tiltag. Og at målsætningen måske endda skal ændres fra to til halvanden graders temperaturstigning.

Selvom det altså lykkedes at få en aftale, der både sikrede Kyotoprotokollen og Konventionssporet samt fik gang i den nye forhandlingsproces, hvor alle lande er med, så var der flere negative forhold. Aftalen kom først i stand efter over et døgn ekstra forhandlinger, dels grundet processuelle vanskeligheder i relation til tillidsbruddet fra COP15 og dels grundet svære kompromiser mellem yderpositionerne. Forsinkelser af denne art er dels udtryk for den generelle tillidskrise, dels mindsker de processens legitimitet, da nogle ulandes delegationer ikke uden videre kan lave rejseplaner om og derfor ikke er med til sidst. Durban Platformen er meget kortfattet og udskyder de svære forhandlinger til COP18 og videre. Diskussionerne om det *felles, men differentierede ansvar* blev af ulandene, særligt med Indien i spidsen, koblet til Konventionens retfærdighedsprincip (*equity*). Det gør man for at sikre, at lighed ikke bliver det afgørende princip at fordele forpligtelser efter i en kommende aftale, men at spørgsmålet i stedet bliver, hvad den retfærdige fordeling skal være, hvilket er mere relativt og lægger op til fortsat at placere hovedansvaret på ilandene. Dog nævner Durban Platformen hverken *felles, men differentieret ansvar* eller retfærdighedsprincippet, hvilket er nyt. Det tolker mange som en sejr for USA og nederlag for de venstreradikale latinamerikanske lande samt Indien og Kina. Til gengæld har Indien m.fl. senere hen udlagt deres forståelse af Durban Platformen som implicit refererende til principperne, fordi Konventionen nævnes. Indien blev framet som (en af) skurkene på COP17, snarere end Kina der valgte at holde lidt lavere profil, og det var i en sidste kort forhandling, at EU og Indien nåede frem til et tekstkompromis om Durban Platformen. Kompromiset beskriver, at processen skal lede frem mod “a protocol, another legal instrument or an agreed outcome with legal force under the Convention applicable to all parties” (UNFCCC 2011). Især tredje mulighed tolkes af mange som en juridisk ladeport, mens fortalerne peger på, at man nu i det mindste har forpligtet alle til at indgå en aftale. Det bemærkes, at EU ved at tage lederskab i forhold til Kyotoprotokollen formåede at være den part fra ilandenes side, der blev toneangivende i forhandlingerne om Konventionssporet og det nye forhandlingsspor, Durban Platformen.

COP18: Doha Gateway – En proces-COP uden indhold?

COP18 i Doha, Qatar, var en afslutning og en begyndelse, hvorfor denne COP også er blevet kaldt en proces-COP uden indhold. Her skulle man færdiggøre Bali-køreplanens to spor (Kyotoprotokollen og Konventionssporet)

samt begynde Durban Platformens nye forhandlingsperiode frem mod COP21 i 2015. Man forhandlede om, hvad der skulle flyttes fra Konventionssporet over i Durban Platformen. Selvom COP18 kaldes en **proces-COP**, var den ikke meget anderledes end de foregående i relation til, hvor meget formandskabet kunne drive processen, og hvor meget der var lagt op til en lantedrevet proces, men der viste sig at være begrænsninger på, hvor meget processer under radaren kunne drive forhandlingerne. Formandskabet var nok lidt mere svagt og lagde op til en lantedrevet proces. Landene fra Cartagena-Dialogen tilbød at hjælpe formandskabet med at finde kompromistekster og komme videre, men fik ikke rigtig lov til at spille den samme rolle som på COP16 og COP17. Under COP16 og COP17 viste det sig som en af Cartagena-Dialogens styrker, at den netop er et uformelt forum, der arbejder under radaren og derfor ikke formelt kan blande sig eller blive kritiseret. Det viste sig imidlertid på COP18 at være en svaghed. Cartagena-Dialogen har altså brug for et samarbejdende formandskab. Til gengæld trådte de midtsøgende latinamerikanske lande frem som en formel forhandlingsgruppe, AILAC,¹⁷ med budskaber om, at de er villige til at påtage sig reduktionsforpligtelser og gå forrest i en transition til en grøn økonomi, i det omfang deres nationale forhold tillader det. Herudover lagde Peru billet ind på COP20-formandskabet.¹⁸ Dette svækkede G77 yderligere.

I løbet af 2012 blev det i en arbejdsgruppe fastlagt, at Durban Platformen indeholder to dele, som delegationerne på COP18 begyndte forhandlinger om **indholdet** af. For det første skal Durban Platformen indeholde en global aftale, der skal færdiggøres i 2015 og træde i kraft i 2020. For det andet skal den indeholde forhandlinger om klimaaktiviteter i den mellemliggende periode frem til 2020. I forhold til 2020-delen ville G77 først have Bali-køreplanen afsluttet under visse betingelser. Konkret ville de sikre, at indhold fra Konventionssporet, der især fokuserer på ilandenes forpligtelser, blev ført med over i Durban Platformen. Her spillede principperne om *felles, men differentieret ansvar* og *retfærdighed* igen en stor rolle. COP18 viste igen, at disse principper og fortolkningen af dem udgør en væsentlig tvist mellem særligt USA, Canada og Japan på den ene side over for særligt de venstreradikale latinamerikanske lande samt Indien og Kina på den anden side. Og da Durban Platformen ikke nævner principperne, brugte visse ulande enhver given lejlighed til at inddrage disse principper i det videre arbejde. Dette var til stor irritation for mange midtsøgende lande, da det blev anset som forsøg på at afspore mere konkrete forhandlinger og fokus på effektive udledningsreduktioner. De midtsøgende lande lægger mere vægt på, at sådanne principper skal tolkes relativt til, hvordan ver-

den ser ud i dag og i fremtiden og ikke i 1990'erne. USA kan være med på den tolkning, men ser egentlig helst principperne afskaffet. Derfor var forhandlingerne om indhold forholdsvis ukonkrete, og landene med yderpositioner fik længe lov til at diskutere principper af et svagt formandskab. Det endte med, at man blev enige om at afslutte Konventionssporet, men diskussionerne blev blot flyttet over i enten Durban Platformen eller andre COP-grupper frem for at blive afsluttet. For eksempel i relation til reduktionsforpligtelser er sproget blevet udvandet, hvilket har ført til frygt for, at lukkede forhandlinger kan genåbnes og forringes (Boyle 2012, 4).

I forhold til perioden 2013-2020 var **indholdsdiskussionerne** mere af **processuel** karakter forstået på den måde, at de progressive lande ønskede en fast tidslinje og med konkrete reduktionseffekter som mål, så 2013 kunne blive et såkaldt arbejdsår og reduktionskløften frem mod 2020 kan mindskes. Yderpositionerne ville også her hellere diskutere principper, og det blev aldrig rigtig klart, hvad der skal ske, da Doha-teksten er vag angående 2013. Man enedes dog om, at COP21-forhandlingsteksten skal ligge klar inden COP21. Derudover annoncerede FN's generalsekretær, at han vil invitere statsledere til et topmøde i 2014. EU lovede, at klimafinansieringen ville fortsætte, også efter at den såkaldte opstartsfinansiering ophørte efter 2012, og vigtige medlemslande (Tyskland, England, Frankrig, Sverige og Danmark) forpligtede sig til i 2013 og de følgende år at levere finansieringen på et samlet set højere niveau end deres opstartsfinansiering (Morgan 2012). Kyotoprotokollens anden forpligtelsesperiode blev fastsat til at gå til 2020. Det var et tab for ulandene og NGO'erne, der mener, at en kortere periode ville være bedre, da man så ville have mulighed for at forhandle yderligere konkrete reduktionsmål for 2018-2020 på plads, hvorimod EU mener, at nogle år uden forpligtelser vil forringe overgangen til 2020-aftalen og skabe usikkerhed på markedet.

Opsummering: Bali-Køreplanen er afsluttet og Durban Platformen er på skinner

Bali-Køreplanen er officielt afsluttet og Durban Platformen som forhandlingsproces er gået i gang. Det betyder, at UNFCCC-processen nu arbejder imod en global juridisk aftale bindende for alle lande under Konventionen, samtidigt med at flere og flere midtsøgende lande finder sammen på tværs af Nord-Syd-skellet. Dog er der fortsat store tvister som nævnt mellem de store udledere fra både Nord og Syd. På **indholdssiden** har vi set, at COP'erne de seneste år kan karakteriseres ved tre diskussioner, og at de skal ses i relation til hinanden: nemlig *falles men differentierede ansvar* princippet, *retfærdigheds*princippet samt spørgsmålet om *reelle effekter* af reduktionstiltag. I

forhold til **proces** har vi på den ene side set, at COP'erne har bevæget sig fra åbenlys minilateralisme (COP15) til i højere grad af brug af forhandlinger, der i hvert fald på overfladen involverer samtlige lande. På den anden side har vi set, at processer under radaren kan have stor betydning for fremdriften af forhandlingerne, hvis formandskabet samarbejder og gør brug af de muligheder, det giver.

COP 21: Mål i Paris

Ligesom i Tour de France kommer Paris til at udgøre målbyen. I denne sammenhæng målbyen for arbejdet med at finde en ny global klimaaf tale. I modsætning til Tour de France, hvor resultatet typisk ligger fast inden den sidste etape, kan man i FN-forhandlingerne forvente, at man først kender resultatet efter en hidsig slutspurt i selve Paris. På den måde minder COP21 på mange måder om sidste gang, man skulle forhandle en klimaaf tale på plads, nemlig COP15. Ligesom ved COP15 er formandskabet begrænset af at være et iland, og der er også mange af de samme problematikker, der gør sig gældende med både proces og indhold, herunder risikoen for et dramatisk massestyrt. Med hensyn til **proces** kommer det franske formandskab til at stå i dilemmaet mellem at satse på en landedrevet proces, at drive processen fremad gennem minilateralisme eller at lægge formandskabstekst på bordet. Det er værd at lægge mærke til, at Frankrig også er medlem af Cartagena-Dialogen, og at EU's lederskab er styrket gennem de seneste år.

Angående **indhold**, er det i høj grad stadig spørgsmålene om effektivitet af udledningsreduktioner og differentiering af ansvar, der trænger sig på. Når det drejer sig om effektivitet, vil den globale indsats mod klimaforandringer i 2015 fortsat være utilstrækkelig i forhold til tograders-målet, jf. afsnittet om COP17 ovenfor. Angående differentiering af ansvar er det fortsat spørgsmålene om, hvilken juridisk form reduktionsforpligtelserne skal have, hvem der skal omfattes af dem, om der skal være forskellige typer af forpligtelser, og hvor meget de forskellige lande og grupper af lande skal reducere med. Spørgsmålene er, om den skarpe differentiering mellem i- og ulande står for skud, og hvilke principper der kommer til at gælde for byrdefordelingen. Det står ret klart, at retfærdighedsprincippet bliver omdrejningspunkt for mange diskussioner, fordi det især er her, ulandene enten finder sammen i den store G77-gruppe (usandsynligt) eller fortsætter fragmenteringen i andre grupper (sandsynligt). Der er imidlertid flere ubekendte, der kan afgøre slutresultatet i Paris. Hvor de meget generelle ubekendte, som den økonomiske krise og forholdet mellem stormagterne, er vanskelige at forudse, er de specifikke forhold angående klimaforhandlingerne lettere at udtale sig om

på baggrund af de sidste års udvikling. Det bliver interessant at se, om det opbrud og nye alliancedannelser, der har præget tiden efter COP15, fortsat gør sig gældende, herunder om G77 sprænges, og om Cartagena-landene formår at træde i karakter som en egentlig gruppering? På landeplan bliver det væsentligt, om Obama-administrationen formår at implementere sit reduktionsmål fra København og Cancún, og i hvilken grad lande som Kina og Indien implementerer ambitiøse nationale klimapolitikker med reelle reduktionseffekter.

Konklusion

På baggrund af forløbet siden COP15 er det muligt at drage en række konklusioner. For det første kan det konstateres, at målet med FN-klimaforhandlingerne er, at der skal indgås en global juridisk aftale bindende for alle lande under FN's klimakonvention på COP21 i Paris i 2015. *Samtidig har flere og flere midtsøgende lande fundet sammen på tværs af Nord-Syd-skellet, hvilket markerer et nybrud ift. tiden før og under COP15.* Dog er der fortsat store tvister vedrørende indholdet af en ny aftale. For det andet er både proces og indhold betydningsfulde, og hænger ofte tæt sammen. For det tredje indeholder spørgsmålet om **proces** et tilsyneladende dilemma mellem at overlade UNFCCC-processen til sig selv eller at forsøge at drive den fremad gennem møder i mindre grupper eller ved at fremlægge tekst, der mindsker antallet af mulige optioner. For det fjerde er der med hensyn til **indhold** forskellige fortolkninger af *fælles, men differentieret ansvar*. Hvilken fortolkning der i sidste ende dominerer, har stor påvirkning på spørgsmål som forpligtelsers juridiske karakter, hvor meget forskellige typer af lande skal reducere, og graden af verificering af sådanne forpligtelser, men også i forhold til spørgsmålet om retfærdighed. På indholdssiden har det også betydning, hvordan ønsket om en retfærdig aftale (der også indeholder en differentiering af ansvaret) forholder sig til ønsket om en effektiv aftale, der gør noget ved klimaforandringerne. Dette er et spørgsmål, der særligt har skilt vandene blandt ulandene, hvor nogle har prioriteret principper som retfærdighed og fælles men differentieret ansvar over effekt, særligt de venstreradikale latinamerikanske lande samt Indien og Kina. Omvendt har andre, særligt de mest udsatte lande og midtsøgende latinamerikanske lande, bedre kunnet leve med aftaler, der ikke levede op til deres forestillinger om (historisk) retfærdighed, men gjorde noget mere effektivt ved klimaforandringerne. Overordnet set er der også spørgsmålet om, hvor meget FN-forhandlingerne indtil videre har gjort noget ved klimaforandringerne, og om de kan gøre noget ved dem på sigt, eller om andre fora og tiltag reelt kommer til at gøre en større forskel.

Litteraturliste

- ALBA 2013, *History of ALBA-TCP*, lokaliseret på <http://www.alba-tcp.org/en/contenido/history-alba-tcp>
- Biermann F and I Boas 2010, „Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees“, *Global Environmental Politics*, vol. 10, pp. 60-88
- Blaxekjær LØ (under udgivelse), The Emergence, Spread, and Early Consolidation of the Green Growth Policy Concept, *Environmental Politics*.
- Boyle J 2011, Assessing the Outcomes of COP17. In Pursuit of a Binding Climate Agreement: Negotiators expand the mitigation tent but reinforce the ambition gap. *IISD Report*, December 2011. International Institute for Sustainable Development.
- Boyle J 2012, A Mirage in the Deserts of Doha? Assessing the outcomes of COP18, *IISD Commentary*, December 2012. International Institute for Sustainable Development.
- Christoff P 2010, „Cold Climate in Copenhagen: China and the United States at COP15“, *Environmental Politics*, vol. 19, pp. 637-656.
- Det Hvide Hus 2013, *United States and China Agree to Work Together on Phase Down of HFCs*, 8. Juni.
- Eckersley R 2012, „Moving Forward in the Climate Negotiations: Multilateralism or Minilateralism?“, *Global Environmental Politics*, vol. 12, pp. 24-42.
- EU, LDC, and AOSIS 2011, *Common statement by the European Union, Least Developed Countries and the Association Of Small Island States*, 9 December 2011.
- http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/hedegaard/headlines/news/2011-12-09_01_en.htm
- Grubb M 2011, „Cancun: the art of the possible“, *Climate Policy*, vol. 11, pp. 847-850.
- International Institute for Sustainable Development (IISD) 2009, Summary of the Copenhagen Climate Change Conference: 7-19 December, *Earth Negotiation Bulletin*, Vol. 12(459):1-30.
- International Institute for Sustainable Development (IISD) 2010a, Summary of the Bonn Climate Change Talks: 9-11 April, *Earth Negotiation Bulletin*, Vol. 12, no. 460, pp. 1-13.
- International Institute for Sustainable Development (IISD) 2010b, Summary of the Cancún Climate Change Conference: 29 November-12 December, *Earth Negotiation Bulletin*, Vol. 12, no. 498, pp. 1-30.
- International Institute for Sustainable Development (IISD) 2011, Summary of the Durban Climate Change Conference: 28 November -11 December, *Earth Negotiation Bulletin*, Vol. 12(534):1-34.
- International Institute for Sustainable Development (IISD) 2012, Summary of the Doha Climate Change Conference: 26 November - 8 December, *Earth Negotiation Bulletin*, Vol. 12(567):1-34.
- Keohane RO and D Victor 2011, 'The Regime Complex for Climate Change', *Perspectives on Politics*, vol. 9, pp. 7-23.
- Legal Response Initiative 2011 *Issues on Consensus in the UNFCCC Process*, 9 December.
- Lidegaard, B 2012, 'COP15's forløb og historie', *Udenrigs*, no. 2, pp. 19-37.
- Lynas M 2009, 'How do I know China wrecked the Copenhagen deal? I was in the Room' *The Guardian*, 22 December, pp. 10-11.
- Marchinski R og Behrle S 2009, 'The World Bank: Making the Business Case for the Environment', i F Biermann and B Siebenhüner (red.), *Managers of Global Change – The Influence of International Environmental Bureaucracies*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Meilstrup P 2010, *Kampen om klimaet*, København, People's Press.

- Morgan J 2012, *Reflections on COP 18 in Doha: Negotiators Made Only Incremental Progress*, World Resources Institute. Lokaliseret på <http://insights.wri.org/news/2012/12/reflections-cop-18-doha-negotiators-made-only-incremental-progress#sthash.MCOFRmxN.dpuf>
- Park S 2010, *World Bank Group Interactions with Environmentalists*, Manchester University Press, Manchester.
- Skovgaard J 2013, „The Limits of Entrapment: The Negotiations on EU Reduction Targets“, *Journal of Common Market Studies*. DOI: 10.1111/jcms.12069
- Victor D 2011, *Global Warming Gridlock - Creating More Effective Strategies for Protecting the Planet*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Zelli F 2011, 'The Fragmentation of the Global Climate Governance Architecture', *Wiley Interdisciplinary Reviews-Climate Change*, vol. 2, pp. 255-270.
- United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), Thirteenth Conference of the Parties 2007, *Bali Roadmap*.
- UNFCCC 2011, *Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action*. Lokaliseret på <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/09a01.pdf#page=2>
- UNFCCC 2013a, *Fact sheet: Financing climate change action Investment and financial flows for a strengthened response to climate change*. Lokaliseret på http://unfccc.int/press/fact_sheets/items/4982.php
- UNFCCC 2013b, *Parties and Observers*. Lokaliseret på http://unfccc.int/parties_and_observers/items/2704.php
- UNFCCC 2013c, *Request from a Group of Countries of Central Asia and the Caucasus, Albania and Moldova Regarding Their Status under the Convention*. Lokaliseret på http://unfccc.int/parties_and_observers/parties/negotiating_groups/items/1031.php
- UNFCCC 2013d, *Press Release: June UN Climate Change Conference in Bonn sees concrete progress toward new agreement and speeding up climate action*. Lokaliseret på: http://unfccc.int/files/press/news_room/press_releases_and_advisories/application/pdf/pr20130614_sb38_closing_final.pdf
6. Fremover benævner vi MRV som verificering, da dette punkt er det mest konfliktfyldte.
 7. Denne forhandlingsgruppe har siden 1964 samlet udviklingslandene i FN-regi. Der er i dag mere end 130 medlemmer.
 8. Retfærdighed kan ikke defineres entydigt, og princippet er i sig selv genstand for til tider ophedet debat. Konventionen (art. 3.1.) anvender fx princippet både i forhold til en retfærdig fordeling af reduktioner mellem lande baseret på deres historiske ansvar og baseret på deres (økonomiske) formåen. Det anvendes også i forhold til retfærdig handling i relation til fremtidige generationer.
 9. COP'erne løber typisk over to ugers tid, hvor embedsmænd forbereder de politiske aftaler, som i løbet af den sidste uge af forhandlingerne skal vedtages på politisk niveau. COP15 adskilte sig fra andre COP'er ved at have politisk deltagelse på stats- og regeringscheff-niveau frem for på klima- eller miljøministerniveau, som er normal praksis.
 10. Sudan, Bolivia, Cuba, Venezuela, Nicaragua og Tuvalu (IISD 2009)
 11. Det er værd at bemærke, hvordan man på baggrund af skuffelsen på COP15 i politiske og akademiske kredse begyndte at diskutere, hvorledes mellemstatslige institutioner, bilaterale samarbejder samt sammenslutninger af byer kan supplere eller erstatte UNFCCC (Keohane & Victor 2011; Zelli 2011). Uden at gå i dybden med alternativer eller supplementere til UNFCCC kan vi påpege, at de i stigende grad også tegner global klimapolitik. Disse alternativer inkluderer G20, Major Economies Forum on Energy and Climate Change (MEF), Verdensbanken, WTO, og C40 (sammenslutning af 40 storbyer). Bilateralt er det nogle gange muligt at finde løsninger, der ikke kan nås i UNFCCC-regi. I juni 2013 forpligtede præsidenterne Obama og Xi både USA og Kina til at arbejde for en udfasning af de meget potente HFC-drivhusgasser (Det Hvide Hus 2013). Et andet eksempel er, hvordan Danmark og Sydkorea som brobyggere mellem i- og ulande har formået at sætte grøn vækst på den internationale dagsorden gennem bl.a. OECD, Verdensbanken og UNEP samt egne organisationer, henholdsvis Global Green Growth Forum og Global Green Growth Institute. Formålet er at skabe internationale projekter gennem offentlig-private partnerskaber, der både reducerer udledninger og bidrager til økonomisk vækst, særligt i ulandene (Blaxekjær under udgivelse). Overordnet set handler ikke-UNFCCC tilgange ikke om at lave den store forkromede klimaaftale, men om at ændre praksis gennem læreprocesser, engagement af væsentlige aktører og „bløde“ forpligtelser til handling, alt sammen tiltag der potentielt kan supplere og understøtte UNFCCC-processen snarere end nødvendigvis at udgøre et alternativ til den.
 12. Cartagena Dialogen er ikke en officiel forhandlingsgruppe, men et forum hvor deltagere udveksler ideer, forståelser af positioner og forhandlingerne, men i lige så grad forsøger at formulere fælles forslag i konkrete tekstforslag, som landene hver især kan lægge frem i forhandlingerne. Antallet af deltagere i Cartagena Dialogen varierer fra møde til møde. Der er ca. 30 kernelande, men med observatører og andre inviterede lande, kan der deltage mellem 40 og 50 lande. Kendetegnet er, at alle medlemslande ønsker reelle fremskridt i klimaforhandlingerne.
 13. Brasilien, Sydafrika, Indien og Kina etablerede sig op til COP15 i alliancen BASIC.
 14. Antigua and Barbuda, Bolivia, Cuba, Dominica, Ecuador, Nicaragua, Saint Vincent and the Grenadines og Venezuela er i dag medlemmer af alliancen ALBA, som blev etableret i 2004 (ALBA 2013).
 15. UNFCCC har ikke vedtaget regler for, hvorledes man træffer beslutninger, og der er derfor ikke nogen klar definition af, hvornår der er konsensus. På baggrund af praksis inden for UNFCCC er det

Noter

1. Forkortelsen står for Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Samtidig med COP'en holdes også Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties (CMP) to the Kyoto Protocol. Vi bruger konsekvent forkortelsen COP til at dække alle møder i relation til Klimakonventionen (UNFCCC).
2. Se fx de forskellige COP-referater fra International Institute of Sustainable Development mere dybdegående behandling af de forskellige forhandlingsemner.
3. Kyotoprotokollen blev vedtaget i Kyoto i 1997. Første forpligtelsesperiode løb fra 2008 til og med 2012. Se også www.unfccc.int.
4. Ilande bruges i denne artikel til at dække over Annex 1 lande, som omfatter de lande, der i 1992 var medlemmer af OECD samt lande i økonomisk transition (post-sovjetiske lande). Ulande og andre ikke-ilandene, de såkaldte Non-Annex 1 lande, omfatter resten af verden og i udgangspunktet udviklingslandene, men kan ikke uden videre reduceres til udviklingslande, da fx Mexico, Sydkorea og visse lande fra Centralasien og Kaukasus ikke anser sig selv for at være udviklingslande (se også UNFCCC 2013b og 2013c).
5. Det kaldes Konventionssporet, da Klimakonventionen samler alle landene.

- ikke usædvanligt, at et enkelt lands indvendinger ikke er i stand til at blokere en vedtagelse (Legal Response Initiative 2011).
16. EU havde allerede vedtaget et reduktionsmål for 2020, der som EU-lovgivning var juridisk bindende i EU-regi, men ikke internationalt. Den hjemlige binding er dog juridisk set stærkest.
 17. Association of Independent Latin American and Caribbean states. AILAC tæller Colombia, Costa Rica, Chile, Peru, Guatemala og Panama og støttet af den Dominikanske Republik.
 18. Venezuela (fra ALBA) lagde også billet ind på COP20. I juni 2013 blev Peru valgt som vært for COP20, og Venezuela som vært for præ-COP'en (UNFCCC 2013d).

Udsigten til en klimaaftale i den nye globale verdensorden

Bo Lidegaard

Chefredaktør, tidl. departementsråd og chef for Statsministeriets klimasekretariat op til og under COP15

Bo Lidegaard er tidligere departementsråd og chef for Statsministeriets klimasekretariat. Med afsæt i sine erfaringer fra de intense forhandlinger op til og under COP15 giver Bo Lidegaard sit bud på udsigten til en global klimaaftale. Konklusionen er entydig: Paris kommer ikke til at lægge grunden til en bindende klimaaftale mellem alle verdens lande. Vi skal i stedet styrke synergien mellem nationale bestræbelser, så de vidt forskellige kræfter, der allerede arbejder målrettet og fokuseret på grøn omstilling, kan finde sammen og skabe fornyet dynamik.

Hold godt øje med Paris i november og december 2015. Da mødes ministre fra alverdens lande for at gøre endnu et forsøg på at finde fælles fodslag i kampen mod menneskeskabte klimaforandringer. Formatet og forventningerne vil minde om klimatopmødet i København i december 2009. Men tiden er en anden, og vi kommer ikke til at se en gentagelse af de dramatiske og kaotiske døgn i Bella Center. Spørgsmålet er, hvor vi så er på vej hen i de internationale klimaforhandlinger. Hvad har verden lært – og hvad ligger der i kortene for COP21 i Paris?

Svarene falder i fire kapitler. Det første har at gøre med det videnskabelige og politiske grundlag for at handle. Det andet handler om proces og format. Det tredje om den vanskelige *trade-off* mellem en aftales form og dens ambitionsniveau. Og endelig handler fjerde kapitel om, hvad vi gør, når det viser sig, at der heller ikke i Paris vil blive vedtaget en internationalt bindende klimaaftale, der har udsigt til at løse den globale klimaudfordring.

1. Grundlaget

Allerede før COP15 i København stod det klart, at verdens mest indflydelsesrige og ansvarlige ledere tager ud-

fordringen fra menneskeskabte klimaændringer alvorligt. Den tvivl, som stadig behersker dele af offentligheden, præger ikke de afgørende politiske beslutningstagere. Både de store aktører i de gamle industrilande og lederne i de nye vækstøkonomier er på det rene med, at klimaændringerne er i fuld gang, og at de er resultatet af vores historiske og aktuelle udledninger af drivhusgasser, først og fremmest fra afbrænding af kul, olie og gas.

Der er tvivl om mange mellemregninger, og prognoserne for, hvor hurtigt det går, og hvilke konsekvenser det får, er omdiskuterede, især på den længere tidshorizont. Men snart sagt ingen seriøse videnskabsfolk eller politikere bestrider de grundlæggende geofysiske mekanismer, og virkningerne af de historisk høje koncentrationer af drivhusgasser i atmosfæren viser sig allerede i form af hyppigere og mere ekstreme vejrfænomener, der for længst har sat sig spor, også i form af omkostninger i alle dele af verden. Få er i tvivl om, at vi kun har set begyndelsen, og for de mere udsatte lande udgør klimaændringerne en alvorlig strategisk trussel allerede på mellemlangt sigt. Problemet er ikke, at lederne ikke er klar over det. Det er, at det langt fra er indlysende, hvad de kan og skal gøre ved det.

I løbet af det kommende år vil FN's klimapanel udsende sine næste samlede vurderinger af, hvor vi står. De vil justere og korrigere tidligere rapporter, men vil grundlæggende bekræfte, at vi er i fuld gang med menneskehedens største eksperiment nogen sinde: Vi øger koncentrationen af drivhusgasser i atmosfæren så hurtigt, at vi ikke har klimahistoriske fortilfælde for, hvordan klimaet reagerer. Uhyre komplekse økosystemer sættes i bevægelse, buffere og dynamiske faktorer påvirkes, og vi ved dybest set ikke, hvad resultatet bliver. Eller hvor hurtigt det sker. Med de kommende rapporter får vi videnskabens bedste bud, men alle seriøse forskere vil understrege usikkerhederne. Vi opererer med grader af sandsynlighed, ikke

med vished. Men i tiden frem mod Paris vil det sidde dybt i både offentligheden og hos beslutningstagerne, at vi hidtil konsekvent har undervurderet, hvor hurtigt det går. Vi kan håbe, det bliver anderledes i fremtiden. Men det er ikke det mest sandsynlige.

Naturvidenskabsmændenes rapporter vil blive suppleret af nye beregninger af, hvordan klimaforandringerne kommer til at påvirke verdensøkonomien, og hvad det kommer til at koste de enkelte lande at imødegå dem eller tilpasse sig forandringerne i form af ekstremt vejr, afsmeltning af gletsjere og stigende vandstande. Nogle af verdens skarpeste økonomer vil igen analysere omkostningerne ved at lade stå til og tilpasse sig konsekvenserne sammenholdt med, hvad det vil koste at bremse stigningen i udledningerne. Et godt gæt på konklusionen er, at langt det billigste vil være, hvis vi gør noget tidligt og sammen. Med andre ord det mindst sandsynlige udfald.

Selv om der altid vil være støj og nogen, der anfægter den globale konsensus, er det således ikke mangel på viden, der stiller sig i vejen for et stærkt resultat i Paris. Verdens ledere er allerede begyndt at se frem mod mødet i Paris om to år, og selv om det endnu står langt nede på den politiske dagsorden, er de sig udfordringen bevidst. De ved, at problemet ikke forsvinder, bare fordi vi taler mindre om det. De ved, at der skal handles. Men de har svært ved at se mulighederne for at gøre det i praksis.

2. Processen og formatet

FN's genrealsekretær har inviteret til globalt topmøde om klima i september 2014. Mødet bliver afholdt i New York i tilknytning til åbningen af FN's generalforsamling. Ambitionen er at sætte en realistisk kurs frem mod klimamødet i Paris godt et år senere. Ban-ki-Moon tog et tilsvarende initiativ i september 2009 få måneder før topmødet i København. Det var her, den danske statsminister fik et spinkelt mandat til at indlede de uformelle konsultationer, der førte til formandskabets tekst i København. Trods fastlåste positioner i FN-forhandlingsgrupperne sendte stats- og regeringscheferne dermed et politisk signal om, at de ville videre. Ikke nok med det, de var også klar til personligt at deltage i klimamødet i København for på den måde at signalere politisk vilje på højeste niveau til at nå et gennembrud.

I den journalistiske jargon tales hvert år om klimatopmøder. Men virkeligheden er, at der kun har været afholdt et egentligt klimatopmøde – det i København. De øvrige er ministermøder, som samler en gruppe af de ministre, der i de enkelte lande er ansvarlige for forhandlingerne, for Europa typisk klimaministre, for en del lande miljøministre og for de fleste udviklingslande udenrigsministre, eller – mere hyppigt – disses stedfortrædere i form af højtstående diplomater. Det, vi i Europa

rutinemæssigt kalder klimatopmøder, er med andre ord møder, hvor europæiske klimaministre møder ministerkolleger og diplomater – alle med begrænsede mandater fra deres respektive regeringer og derfor også uden større beslutningsdygtighed.

Heri ligger i sig selv en barriere for et gennembrud, og det var den, Ban-ki-Moon forsøgte at gennembryde i september 2009 ved for første gang at inddrage stats- og regeringscheferne. Samme tankegang førte til, at Danmark fulgte op med invitationen til stats- og regeringscheferne om at deltage i København. Erfaringen var positiv i den forstand, at det tilførte processen ny dynamik. Og det er det formål, det planlagte topmøde i 2014 også skal tjene. Men erfaringen fra 2009 var negativ ved at skabe et destruktivt skisma mellem klimaforhandlere i FN og de ansvarlige ministre på den ene side, og stats- og regeringscheferne på den anden. Det håber FN's generalsekretær at råde bod på ved at holde sine konsultationer et år tidligere, så den politiske dynamik, der måtte komme ud af dem, får tid til at trænge ud til forhandlingslokalerne.

Resultatet i København blev efter stor tumult en spinkel og omdiskuteret politisk aftale, Copenhagen Accord, der indeholdt de elementer og den balance, der gjorde den acceptabel for alle undtagen en håndfuld lande omkring oliestaten Venezuela, der satte hårdt ind mod aftalens legitimitet. Copenhagen Accord blev derfor aldrig vedtaget – men det hårdt tilkæmpede kompromis blev året efter løftet ind i slutdokumentet fra klimamødet i Cancun, den såkaldte Cancun Consensus, der er det nærmeste, verden p.t. er på en global klimaaftale. Det afgørende fremskridt i København og Cancun tegner konturerne af en helt ny arkitektur i en aftale, som ikke forpligter de enkelte lande internationalt, men som tager afsæt i de forpligtelser, der hver især har vedtaget på nationalt niveau.

Styrken ved den politiske aftale er, at den omfatter alle større udledere og samtidig indeholder de fattigstes perspektiv og den nødvendige indsats for tilpasning. Svagheden er, at det politiske dokument hverken er operationelt eller juridisk bindende. Isoleret set vil aftalen fra COP15 og COP16 derfor ikke føre til noget nær de reduktioner, videnskaben anbefaler for at mindske risikoen for, at klimaet går amok.

Selv om mange tog dybt frustrerede fra København, bredte den erkendelse sig også, at kun stats- og regeringschefernes personlige deltagelse i forhandlingerne gjorde det muligt for lande som Kina og USA at overskride deres fastlåste mandater og gennemføre den tilnærmelse, der gjorde aftalen mulig.

Derfor er generalsekretærens – og vores – problem, hvordan vi kommer til Paris på en måde, der bygger på gennembruddet i København og Cancun, men med et højere og mere forpligtende ambitionsniveau. Lysten til

at invitere stats- og regeringscheferne til forhandlinger i Paris kan ligge på et meget lille sted. Sporene fra København skræmmer. Men de frister også – for intet tyder på, at FN-forhandlingerne vil bevæge sig uden et stærkt politisk engagement på højeste niveau. De franske værter vil gå mange gange rundt om den varme grød, men tror de, at der kan skabes et nyt gennembrud, hvis stats- og regeringerne inviteres, vil de ikke tøve. Så bliver der topmøde igen i Paris.

3. Reduktioner eller sanktioner?

Spørgsmålet er, hvad et topmøde i givet fald kan vedtage? Der består en uafviselig *trade-off* mellem ønsket om en aftale med de mest vidtgående reduktionsforpligtelser på den ene side og ønsket om, at aftalen skal være juridisk bindende og indeholde sanktioner med dem, der ikke overholder forpligtelserne, på den anden. Jo mere landene skal forpligte sig til, des mindre har de lyst til at underkaste sig streng kontrol og sanktion. De samme grunde, som får miljøbevægelser til at ønske sig verifikation og strenge sanktioner, får skepsis til at vokse i de lande, der skal underkaste sig sådanne sanktioner.

Populært sagt står valget mellem høje reduktioner eller stærke internationale forpligtelser. Kræver man begge dele, får man ingen af dem. Det har længe været EU's problem i forhandlingerne, og bag de højt svungne europæiske ambitioner løber en understrøm af modvilje mod at tage den hårde politiske diskussion om, hvad der skal prioriteres.

Hertil kommer, at en aftales form i sig selv er stærkt kontroversiel. EU har været vedholdende fortalere for en aftale, der følger strukturen i den kuldsejlede Kyoto-protokol, der igen er modelleret over – EU-traktaten. Her er et sæt konkrete forpligtelser, institutioner til at følge op på deres gennemførelse, og sanktioner mod dem, der ikke lever op til forpligtelserne. Problemet er, at en aftale af denne karakter i sig selv er uspiselig for andre hovedaktører, blandt dem USA og Kina. Det gælder, ganske uanset hvilke forpligtelser den indeholder. Tænker man sig, at en aftale også kom til at indeholde bindende finansielle forpligtelser, som mange fattige og særligt udsatte udviklingslande har sat næsen op efter, ville selv ikke europæiske lande kunne tiltræde modellen.

Realistisk er der ingen udsigt til en internationalt forpligtende aftale i Paris – lige så lidt som en anden form for global aftale, for eksempel om en fælles afgift på udledninger eller andet, der ud fra et ideelt synspunkt ville være virkningsfuldt, enkelt og omkostningseffektivt.

4. De alternative aftaler

Hvad så? Det er spørgsmålet, som optager både FN's generalsekretær og de afgørende aktører i opløbet til Paris

i 2015. Hvis den internationalt forpligtende, globale og ambitiøse aftale er og forbliver et fatamorgana, og den politiske erklæring a la København-Cancun-processen ikke er operationel og ambitiøs nok, hvad er så mulighederne?

Det bedste svar går i retning af en aftale, der bygger videre på København-Cancun, og som fokuserer på de tiltag, de enkelte lande enten har eller er i færd med at forpligte sig på – nationalt. Tanken er, at landene hver især melder nationale forpligtelser ind til en international registratur, der forpligter de enkelte lande politisk, men ikke juridisk. Fidusen er, at den juridiske gordiske knude hugges over, fordi landene hver især kan vedtage deres forpligtelser i overensstemmelse med deres respektive nationale beslutningsprocedurer – og uden efterfølgende ratifikation af en international verifikationsmekanisme. Et sådant princip forhindrer ikke en diskussion om byrdefordeling, det vil sige en forhandling mellem især de store udledere om deres respektive reduktionsforpligtelser end sige en forhandling mellem donorlande og fattige lande om støtte til klimatilpasning.

Svagheden ved en sådan aftale er ikke primært den manglende ratifikation, men snarere, at modellen med sin løsere juridiske form nok fjerner en formel barriere, men ikke i sig selv letter den vanskelige diskussion mellem de store udledere om, hvem der skal gøre hvor meget og hvornår. Selv om alle store udledere vil være klar til at gøre ganske meget, er det stadig ikke sandsynligt, at summen af disse frivillige tilsagn vil komme nær de reduktioner, der er nødvendige for at forblive under de niveauer, videnskaben anbefaler, hvis temperaturstigningen skal holdes under to grader, sådan som stats- og regeringscheferne tilsluttede sig i København.

Derfor arbejdes der på at supplere en politisk aftale fra Paris med et sæt samarbejdsaftaler, der binder grupper af lande, globale virksomheder og institutionelle investorer sammen i netværk, der inden for forskellige sektorer skaber fornyet dynamik frem mod en omstilling af global økonomi, produktion og forbrug.

Lokale initiativer og eksempler på sådant samarbejde er talrige, og mange har vist overraskende positive resultater. Både regeringer, virksomheder og investorer er for længst begyndt at fokusere på mulighederne for at systematisere disse initiativer og bringe dem ind i en overordnet struktur, der kan skabe synergi på tværs mellem dem. Kan der skabes en ramme, der kan være med til at katalysere konkret handlen, vil meget allerede være nået. Danmark tog efter topmødet i 2009 de første spæde skridt i den retning med afsæt i den omfattende interesse fra deltagende virksomheder, og siden har vækstøkonomier som Sydkorea, Mexico og Kina engageret sig i disse og lignende bestræbelser.

Selv om sådanne uformelle samarbejdsstrukturer heller ikke giver garanti for at opnå de ønskede reduktioner, kan de meget vel være bedste chance for at udvirke dem. Det drejer sig om at udvikle en ny opfattelse af *global governance*, der tager afsæt i de store aktører i den globale økonomi frem for kun i nationalstater, hvoraf en del har stærke interesser i at bremse omstillingen til grøn økonomi, større energieffektivitet og øget anvendelse af vedvarende energi. Og det drejer sig om at skabe muligheder for de aktører, statslige såvel som ikke statslige, der ønsker at gå foran og drive omstillingen, frem for at lade dem, der er mest fodslæbende, bestemme hastigheden. Der er ingen grund til at undervurdere vanskelighederne. Den omstilling, der er tale om, vil have dybe strategiske og økonomiske implikationer, og den vil efterlade både tabere og vindere. Ikke alle står til at få fordel, og modstanden er markant fra dem, der ser deres interesser gået for nær, hvis det lykkes. Til gengæld er der også udsigt til betydelige gevinster til dem, der udvikler de løsninger og produkter, der viser sig konkurrencedygtige og holdbare.

Vanskelighederne ved en tilgang, der tager afsæt i alliancer mellem dem, der vil gå forrest, er mange og uoverskuelige. Det internationale system og FN har kun

spæde og spredte erfaringer med samarbejde, der går på tværs af nationalstater og andre aktører, som multinationale virksomheder og institutionelle investorer. En afgørende parameter for, om det lader sig gøre, er, om det samtidig kan lykkes at mobilisere en global offentlighed af borgere og forbrugere, der målrettet kan gøre deres indflydelse gældende. Sociale netværk og IT åbner helt nye muligheder og dimensioner, men vi har endnu ikke formået at instrumentalisere dem, så vi for eksempel kan skabe en global bevægelse af forbrugere, der lægger pres på virksomheder for at foretage grøn omstilling, og som holder øje med, om det faktisk sker.

Paris kommer ikke til at lægge grunden til en bindende klimaaftale mellem alle verdens lande. Men det er ikke utænkeligt, at vi nærmer os et punkt, hvor vi kan styrke synergien mellem nationale bestræbelser, så de vidt forskellige kræfter, der allerede arbejder målrettet og fokuseret på grøn omstilling, kan finde sammen og skabe fornyet dynamik. Lykkes det, kan Paris blive et vendepunkt. Men det kræver, at vi fokuserer på det, som er muligt, og holder op med at insistere på det, som ikke kan lade sig gøre i den verden, vi lever i.

Lighed med hensyn til hvad? Komparativ klimapolitik og politisk teori om lighed¹

Peter Nedergaard

Professor, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Hovedaktørerne i international klimapolitik – EU, Kina og USA – har forskellige og ikke altid konsistente normer om lighed med hensyn til, hvordan begrænsningerne i udledningerne skal foregå. Det påvises i denne artikel, og det er sandsynligvis medvirkende til, at disse aktører har så svært ved at nå frem til en fælles forståelse endsiges en aftale om begrænsninger i udledningerne af drivhusgasser på internationalt plan.

Indledning

Hvilke politisk-teoretiske normer om lighed ligger til grund for EU, Kina og USA's argumenter for fordelingen af udledningsreduktioner i international klimapolitik? Denne artikel vil søge at besvare dette spørgsmål. Klimapolitikken ser måske ikke ud til at være lige så preserende i international politik som tidligere, fordi noget tyder på, at klimaforandringerne muligvis ikke kommer så hurtigt, som mange troede for få år siden (Polo, Dong og Sutton 2013; Financial Times 2013). Alligevel er klimapolitikken ikke forsvundet fra den internationale scene. Det skyldes, at den grundlæggende årsag til klimaforandringerne stadig findes, hvorfor den internationale politiske aktivitet desangående (f.eks. klimatopmøder) er uforandret (Commission 2013).

De internationale klimaforhandlinger arbejder nu frem mod det 21. klimatopmøde – COP21 i Paris i 2015. Her er målsætningen, at verdens lande skal nå til enighed om en samlet international klimaaftale med udledningsreduktioner for alle lande. Byrdefordelingen af disse reduktioner vil blive et helt afgørende spørgsmål

i en kommende klimaaftale. I klimaforhandlingerne repræsenteres byrdefordelingsdiskussionen ved det i FN's klimakonvention forankrede princip om *fælles, men differentieret ansvar* for at bekæmpe klimaforandringer. Hovedaktørerne i klimadebatten anvender imidlertid forskellige politisk-teoretiske normer om lighed for fordelingen af udledningsreduktionerne. Nærværende artikel analyserer disse politisk-teoretiske synspunkter i klimadebatten, hvilket giver en dybere forståelse af, hvorfor de forskellige aktører indtager de positioner i international klimapolitik, som de gør.

Artiklen er opbygget som følger: Først opstilles de politisk-teoretiske argumenter vedrørende byrdefordeling af udledningsreduktioner. Dernæst præsenteres artiklens metode. Herefter kommer analysen af de tre klimapolitiske aktører – Kina, EU og USA, – med hensyn deres til normative position i forhold til de klimapolitiske lighedsprincipper for udledningen af drivhusgasser. Endelig konkluderes der.

Politisk teori

Politisk teori vedrører bl.a. normative begrundelser af politiske problemstillinger. De har løbende vist sig på det klimapolitiske område. Siden indgåelsen af FN's ramme-konvention om klimaforandringer (UNFCCC)² i 1992 er der fremkommet en voksende normativ politisk teoretisk litteratur angående spørgsmålet om fordelingen af retten til at udlede drivhusgasser (Ringius et al. 2002). Baseret på Raymond (2008) er det muligt at samle denne tænkning i tre indbyrdes forbundne argumenter, beroende på forskellige grundlæggende politisk-teoretiske positioner vedrørende lighed (Raymond 2008: 5-8). Disse „bundter“

af argumenter hviler hver især på forskellige lighedsprincipper. I denne artikel benævnes de som „skoler“. Denne måde at opdele argumenterne på gør, at de enkelte skoler kommer til at hvile på et fundament af politisk teori, hvilket ikke er tilfældet i f.eks. Ringius et al. (2002).

Dybest set besvarer skolerne på forskellig vis spørgsmålet om „lighed med hensyn til hvad“. Der findes naturligvis andre argumenter i den klimapolitiske debat, men de tre skoler præsenteret i denne artikel kan anses for at være de vigtigste og er bredt dækkende. I det efterfølgende opridses de forskellige lighedsprincipper, der retfærdiggør en given fordeling af udledningen af drivhusgasser og argumenterne, der ligger til grund for dem.

Første skole: Lighed med hensyn til udledning i basisår („Equal Burdens“)

Princippet om lighed med hensyn til udledning i basisår består i virkeligheden af to undergrupper af normer med hensyn til tildelingen af rettigheder. Det ene princip drejer sig om en Hume-baseret norm om, at man har ejendomsret til et gode, når man har besiddet det længe nok (Hume 2004 [1739]: 356).³ Det andet princip drejer sig om en mere traditionel Locke-baseret norm om, at man har ret til et gode i kraft af forudgående brug (Locke 1980 [1690]: 18).⁴ Begge normer kan anvendes til at retfærdiggøre fordelingen af udledningsrettigheder baseret på den forståelse, at stater kan betragte retten til at udlede CO₂ som et gode. Argumentet er i den forbindelse, at lande som udgangspunkt har ret til udledninger af drivhusgasser på deres nuværende niveau. Hvis dette ikke længere kan lade sig gøre, har de i det mindste ret til, at reduktioner af udledningerne tager udgangspunkt i et givent historisk udledningsniveau, hvilket i de internationale klimapolitiske forhandlinger har været basisåret 1990.

En Locke-baseret allokering af udledninger af drivhusgasser på baggrund af forudgående brug af et gode kan opfattes som et spørgsmål om naturlige rettigheder. Der er tale om et forhold, der blot politisk anerkendes med henblik på at allokere formelle rettigheder til en eller anden form for naturressource. Følgende diskurs i international klimapolitik kan således ses som hvilende på en Locke-baseret norm: De udviklede lande har ganske vist historisk set udledt langt flest drivhusgasser. Udledningen heraf har imidlertid været forudsætningen for at nå den nuværende grad af industriel og teknologisk udvikling, som også udviklingslandene i dag i høj grad nyder godt af. Dette argument, som ses i litteraturen om teknologihistorie, er hidtil blevet overset i den klimapolitiske litteratur (Nielsen et al. 2005). Ud fra denne normative position er en ligelig byrdefordeling af udledningsreduktionerne med udgangspunkt i et givent historisk basisår forståelig.

Mere almindelig i international klimapolitik er imidlertid den Hume-baserede norm om, at allokering af udledningsrettigheder bør tage udgangspunkt i en forudgående besiddelse („*possession*“) af et gode snarere end forudgående anvendelse som hos Locke. Denne norm kan identificeres med David Humes syn på ejerskab som en generel Pareto-forbedrende institution for samfundet:

„No one can doubt, that the convention for the distinction of property, and for the stability of possession, is of all circumstances the most necessary to the establishment of human society, and that after the agreement for the fixing and observing of this rule, there remains little or nothing to be done towards settling a perfect harmony and concord“ (Hume 2004 [1739]: 359).

For Hume indebærer et samfund indrettet med ejendomsret, at alle vinder. Man skal ikke længere ud i en daglig kamp om den private ejendomsret til goderne for at fastslå, hvem der kan anvende samfundets forskelligartede ressourcer. Måden, hvorpå dette kan ske, går imidlertid via en accept af den enkeltes allerede eksisterende besiddelser på de forskellige områder.

Adskillige lande fremsatte Hume-baserede argumenter angående allokeringen af drivhusgasserne i forhandlingerne, som ledte frem til Kyotoprotokollen, hvilket resulterede i, at hele grundlaget for reduktionerne blev baseret på de historiske tal opnået i 1990 (Oberthür og Ott 1999).⁵

Anden skole: Lighed med hensyn til effektivitet („Equal Efficiency“)

Den anden gruppe argumenter angående lighed vedrørende udledningen af drivhusgasser drejer sig om, at eventuelle begrænsninger i udledningerne ikke bør tage udgangspunkt i de totale udledninger af drivhusgasser (som i første skole), men i de relative udledningsrater. Både forskere, kommentatorer og toppolitikere har f.eks. nævnt begrænsninger af drivhusgasudledninger i forhold til bestemte økonomiske indekser som en mulighed. Der vil ofte i praksis være tale om udledninger af drivhusgasser i forhold til en produceret enhed af bruttonationalprodukt eller i forhold til per produceret energienhed (Raymond 2008: 6-7).

Argumenter inden for denne skole anfører bl.a., at mens USA er en af de store udledere af CO₂ per indbygger, er de amerikanske udledninger per enhed BNP faktisk temmelig lave i et internationalt perspektiv og lavere end for visse udviklingslandes vedkommende. Mere generelt forudsætter denne type af argumenter et givent benchmark (Ringius et al. 2002).

En benchmark-baseret allokering kan f.eks. indebære en tildeling til et land af en bestemt mængde tilladelser til udledning af drivhusgasser per enhed BNP uanset, hvilket niveau landets udledninger historisk havde befundet sig på. En sådan indfaldsvinkel vil belønne lande med flest „rene“ energikilder, som har lave udledninger af drivhusgasser, mens den straffer lande med „beskidte“ energikilder, der indebærer store udledninger af drivhusgasser. Man giver med andre ord herigennem et incitament til, at lande skifter til renere energikilder.

Grundlaget for den anden skole er, at reduktionskravene bør være baseret på en norm om, hvor man får „mest mulig økonomisk vækst for de udledte drivhusgasser“. Denne argumentation ses af tilhængerne som udtryk for en moderne, markedsorienteret og incitamentsbaseret allokering af udledningsrettighederne i modsætning til den rent juridisk-administrative allokering, som ligger implicit til grund for den første skole. Cost-benefit kalkuler skal i overensstemmelse med den anden skole være styrende for reguleringen af udledningerne i international klimapolitik.

Argumenter i denne stil var meget almindelige i nogle landes positionspapirer op til forhandlingerne om Kyotoprotokollen. USA var f.eks. allerede dengang fortalende for denne skole. I forbindelse med Kyotoprotokollen blev der på amerikansk initiativ bl.a. etableret såkaldt markedsbaserede ordninger vedrørende handel med udledningsrettigheder med henblik på at effektivisere den internationale klimapolitiske regulering. Det bedste eksempel herpå er *Clean Development Mechanism*-systemet (CDM), som er baseret på, at annekts I landene⁶ kan købe rettigheder til ekstra udledninger i ikke-annekts I landene⁷ mod til gengæld at finansiere implementeringen af ny og renere teknologi, der reducerer CO₂-udledningerne tilsvarende. CDM-systemet hviler således klart på det normative grundlag, at udslippene skal begrænses i de lande, hvor det kan gøres billigst, og hvor – med en i den forbindelse ofte brugt metafor – de lavest hængende udledningsfrugter befinder sig (Nedergaard 2011).

Tredje skole: Lighed med hensyn til rettigheder („Equal Rights“)

En tredje skole af klimapolitiske argumenter bygger på princippet om lighed med hensyn til rettigheder („Equal Rights“) for mennesker. Ifølge dette perspektiv er enhver borger i verden berettiget til samme andel af atmosfærens evne til at absorbere drivhusgasser. Det indebærer, at de enkelte lande i verden efter en kortere eller længere overgangsperiode i princippet ville skulle udlede samme mængde drivhusgasser per indbygger. Normen bag dette argument er ønsket om etableringen af en basal fordelingsmæssig retfærdighed for at udligne centrets (stor

udledning per capita) udnyttelse af periferien (lille udledning per capita) i verdenssystemteorien (Wallerstein 1974). Det er også blevet kaldt princippet om fordeling på baggrund af basale behov (Ringius et al. 2002). Naturen anses i denne skole for at være menneskehedens fælles ejendom, hvorfor ingen kan stilles bedre eller værre end andre i forhold til dens anvendelse. Sker det, er der tale om en form for udnyttelse af dem, som får tildelt færre udledningsrettigheder per capita end andre.

Denne type argumentation ses ofte anvendt af klimapolitiske NGO'ere som kritik af den første og andens skoles dominerende rolle i international klimapolitik. Normen i den tredje skole kommer bl.a. til udtryk i praksis, når det foreslås, at der sker en allokering af udledningsrettighederne til hvert land med udgangspunkt i landets befolkningsstørrelse. Det formuleres under tiden med en analogi fra demokratiske valg som en slags „one man, one vote“-princip overført til klimapolitikken. Konsekvensen heraf er, at befolkningsrige (men relativt fattige lande) i så fald er berettiget til store dele af verdens drivhusudledninger. Denne argumentationstype er samtidig blevet kritiseret for at ville „belønne“ lande med en uforholdsmæssig stor befolkningstilvækst.

Inden for denne tredje skole i den internationale klimapolitik er der forskellige varianter af forslag til, hvordan man kan ændre udledningensmønstre fra det nuværende til et eventuelt fremtidigt udledningensmønster, hvor alle borgere skal leve op til samme maksimale niveau for udledningen af drivhusgasser. Den radikale version går ind for en ligelig fordeling af udledningerne baseret på den historisk akkumulerede mængde udledninger og ikke kun den nuværende. Tabel 1 viser disse historisk akkumulerede udledninger for de største udledere samt hhv. de industrialiserede lande og udviklingslandene samlet set. Som det fremgår af tabellen, har de industrialiserede lande udledt markant mere end udviklingslandene.

Table 1. Landenes andel af de historisk akkumulerede udledninger af drivhusgasser 1840-2005 (i procent)

Industrialiserede lande ⁸	Ca. 75
Udviklingslande ⁹	Ca. 25
USA	27,8
Rusland	8,0
Storbritannien	5,9
Tyskland	6,7
Frankrig	2,7
Japan	3,6
Kina	8,1
Indien	2,4

Kilde: United Nations (2009). Millennium Development Goals Report 2009.

Den tredje skole repræsenterer således et stærkt egallitært perspektiv med hensyn til international klimapolitik, som naturligt nok kan appellere til klimaaktivistiske kredse. I akademiske kredse har ideen om samme udledningmulighed per indbygger imidlertid også fået betydelig opmærksomhed i litteraturen (f.eks. Ringius et al. 2002). I den internationale klimapolitik fremføres argumentet tillige blandt visse aktører i udviklingslandene, som ville stå til at få en fordel, hvis skolens anbefalinger blev gennemført. Den tredje skoles normative perspektiv har imidlertid ikke slået rod i nogen form for konkret international beslutning.

Metode

I det efterfølgende behandles de politiske teoretiske argumenter, som fremføres af hhv. Kina, EU og USA i de internationale klimaforhandlinger vedrørende retten til at udlede drivhusgasser. Der er naturligvis mange forskellige klimapolitiske aktører i disse lande/enheder. Derfor er analysen afgrænset til argumenterne fremført af henholdsvis 1) den kinesiske præsident og premierminister, 2) EU's klimakommissær samt 3) den amerikanske præsident og dennes klimarådgiver.

En sådan afgrænsning udgør naturligvis en begrænsning i forhold til, hvor dækkende analysen er. Den medtager således ikke den brede folkelige og politiske opinion. Afgrænsningen kan imidlertid forsvares med, at netop disse aktører er de mest centrale, når det drejer sig om formuleringen af de internationale klimapolitiske positioner.

Klimapolitikken er et område, som der allerede er publiceret usædvanligt meget om (f.eks. Oberthür og Ott 1999; Giddens 2009; Webster et al. 2012). I denne artikel inddrages kun de dele, som har at gøre med de normative politiske teoretiske begrundelser for fordelingen af udledningsrettigheder. Analysen er endvidere begrænset til at behandle de normative argumenter, som identificeret i afsnittet om de tre skoler ovenfor. En sådan normativ begrebsanalyse i kombination med det komparative fokus er ikke hidtil blevet gennemført i den klimapolitiske litteratur.

Den normative argumentation i Kinas klimapolitik

Kina har været sen til at placere klimapolitikken på den politiske dagsorden. Ifølge Kina-forskningen er et vigtigt mål for et emnes betydning i Kinas politiske system dets placering i landets femårsplaner, som fremlægges af den kinesiske præsident. I det følgende antages femårsplanerne at være udtryk for præsidentens og premierministerens position, hvilket naturligvis kun tilnærmelsesvis er sandheden.¹⁰ Kinas 10. femårsplan, der blev offentliggjort

i 2001, indeholdt den første officielle kinesiske adressering af spørgsmålet om klimaforandringer (Stensdal 2012; i Andersen 2013). Selv om klimaforandringerne kun blev nævnt en enkelt gang i den 10. femårsplan fra 2001, blev det dog bekræftet, at Kina skulle deltage aktivt i globale miljø- og udviklingsspørgsmål (Stensdal 2012: 7; i Andersen 2013). Kort efter offentliggørelsen af den 10. femårsplan ratificerede Kina Kyotoprotokollen i 2002 som et ikke-anneks I land uden reduktionsforpligtelser. Det løftede yderligere klimapolitikken op på den politiske dagsorden i Kina.

Perioden frem til 2006 var dog relativt uambitiøs. Årsagen var bl.a., at der stadig var skepsis med hensyn til årsagerne til klimaforandringer. Spørgsmålet om international klimaregulering blev endvidere fra kinesisk side set i en traditionel Nord-Syd-optik som et udtryk for „miljømæssig imperialisme“ (Yu 2008: 57; i Andersen 2013). Den kinesiske argumentation var således på daværende tidspunkt baseret på normer og argumenter fra den tredje skole angående lighed med hensyn til rettigheder.

Kinas internationale klimapolitik var dermed stadig baseret på, hvad kommentatorer har kaldt „*de tre nej'er*“: „*no obligations on China, no voluntary commitments by China, and no future negotiations to bind China*“ (Zhang 2003: 67; i Andersen 2013). Kina har således konstant fremhævet landets ret til udvikling (på linje med andre ulande) og har nægtet at acceptere juridisk bindende forpligtelser i de internationale klimaforhandlinger. Argumentationen lød, at det er de industrialiserede lande, som har det historiske ansvar for klimaforandringerne og dermed også ansvaret for at løse den globale klimaudfordring (Bodansky 2010). Samtidig har man også løbende siden 1997 forsvaret sig mod at indgå bindende begrænsninger på baggrund af et bestemt årstal med henvisning til USA's afvisning af at ratificere Kyotoprotokollen. Kina afviser således klart den første skoles normative position om retten til at udlede baseret på et givent historisk basisår. Kinas ledelse ser i det hele taget klimapolitikken i et vækstperspektiv, idet opnåelsen og bevarelsen af høje økonomiske vækstrater og dermed stigende energiforbrug er altafgørende for, at ledelsen kan bevare legitimiteten i den kinesiske befolkning (Moore 2011; i Andersen 2013).

Fem år senere i 2006 var der i den 11. femårsplan et helt afsnit vedrørende spørgsmålet om, hvordan man imødegår klimaforandringerne. Herunder blev der nævnt såvel ambitiøse kvantitative mål rettet mod at forbedre energiintensiteten, øge skovrejsning og skabe „*carbon sinks*“ for at begrænse udledningerne fra de forskellige forureningskilder. Den 11. femårsplan fra 2006 ændrede således klimapolitikens status. Præsident Hu Jintao understregede efterfølgende vigtigheden af at tage hånd om klimaforandringerne i sin tale på den 17. partikongres

for Kinas Kommunistiske Parti i 2007: „*We will enhance our capacity to respond to climate change and make new contributions to protecting the global climate*“ (Hu 2007). Dette er imidlertid et udsagn med modifikationer, for Kina ville stadig ikke påtage sig de efterfølgende forpligtende reduktioner i udledningerne på basis af et bestemt år, som der ligger i den første skole.

Kinas nye position fremgår også af *National Climate Change Programme* fra 2007, hvorefter kontrollen med drivhusgasudledningerne skal ske via videnskabelige fremskridt, ny teknologi og stigende offentlig bevidsthed om spørgsmålet (National Development and Reform Commission 2007: 26; i Andersen 2013). Alt i alt er der således tale om en betydelig forskydning i Kinas klimapolitiske argumentation, hvor Kina påtager sig en rolle i forbindelse med reduktionen af udledningerne. Som nævnt er der dog ikke tale om en argumentation baseret på den første skoles klimapolitiske normer. Forud for COP15 annoncerede den kinesiske premierminister Wen Jiabao i 2009, at Kina ville nedbringe dets udledninger per enhed af bruttonationalproduktet med 40-45 procent i 2020 i forhold til 2005-niveauet (Jing 2011; i Andersen 2013). Kina har hermed bevæget sig fra normerne i lige rettigheders-skolen (tredje skole) til normerne vedrørende lighed med hensyn til effektivitets-skolen (anden skole).

I 2011 forstærkede og udbyggede den 12. femårsplan de punkter, som nævntes i den 11. femårsplan, men inkluderede også mål vedrørende andelen af ikke-fossil energi i det totale energimiks, investeringer i vedvarende energi og reduktion af kulbaseret energiforbrug i Kina (Andersen 2013: 2). Den 12. femårsplan fra 2011 stadfæstede dermed, at Kina nu klart følger den anden skole med hensyn til normerne for landets klimapolitiske argumentation. En del af femårsplanen består i en yderligere reduktion af energiintensiteten – dvs. den anvendte energi i forhold til det præsterede bruttonationalprodukt – med 16 procent i 2015. Denne reduktion kan synes mindre ambitiøs end de 20 procent, som blev foreslået i den 11. femårsplan. Det kan alligevel vise sig at være sværere at nå de 16 end de 20 procent, fordi de fleste af Kinas lette og hurtige reduktionsmuligheder efterhånden er udnyttet via skrotningen af de „beskidte“ industrier (Lewis 2011; i Andersen 2013). Det er ikke mindst sket via CDM-systemet, jf. ovenfor (Nedergaard 2011).

Herudover satte den 12. femårsplan et foreløbigt mål op vedrørende reduktionen af drivhusgasudledningen per enhed af bruttonationalproduktet på 17 procent i 2015. Det var også nødvendigt, hvis målet om en reduktion af samme i 2020 på 40-45 procent skulle kunne opnås.

Alt i alt har Kina fastholdt, at man ønsker at reducere udslippene relativt og uden indblanding udefra i modsætning til anneks I-landene under Kyotoprotokollen,

som må foretage absolutte reduktioner på baggrund af internationalt bindende aftaler med udgangspunkt i udledningerne i 1990.

Forskellen mellem Kinas relative reduktionsmål og anneks I landenes absolutte reduktionsmål består i, at Kina reducerer udledningerne i forhold til en kontrafaktuel udvikling¹¹ og ikke i forhold til et basisår. Det betyder, at Kina med et relativt reduktionsmål i forhold til bruttonationalproduktet kan udlede en større mængde drivhusgasser, når bruttonationalproduktet vokser. Lande med absolutte reduktionsmål reducerer derimod i forhold til et bestemt basisår. Deres udledninger vil derfor altid være faldende i absolutte tal. Den første skole leverer den normative argumentation, der ligger til grund for Kyotoprotokollen, hvor anneks I lande, der har ratificeret protokollen, skal reducere deres absolutte udledning ift. basisåret 1990. Kina følger derimod på nuværende tidspunkt den anden skole (lighed med hensyn til effektivitet), hvor den politisk teoretiske norm er lighed med hensyn til effektivitet.

Summa summarum: Når det drejer sig om normerne angående Kinas klimapolitiske argumentation vedrørende udledninger af drivhusgasser, har den bevæget sig fra en argumentation baseret på lige rettigheder (tredje skole) til en argumentation fra omkring 2006, som er baseret på normer om lighed med hensyn til effektivitet (anden skole). Kina er stadig langt fra at acceptere normerne bag den første skole, bl.a. fordi det er i landets interesse at undlade at tage dette skridt.

Den normative argumentation i EU's klimapolitik

I det følgende analyseres EU's normative argumenter vedrørende udledningen af drivhusgasser. Det er klart, at alle EU's medlemsstater ikke har de samme præferencer og derfor heller ikke anvender de samme argumenter i klimapolitikken. I dette afsnit er EU's argumentation derfor analyseret med udgangspunkt i EU-Kommissionen. Afgrænsningen kan forsvares, fordi udledning af drivhusgasser er et EU-anliggende og en del af EU's supranationale kompetence. EU-Kommissionen forhandler på vegne af hele EU i klimaforhandlingerne (Nedergaard 2009).

EU's hovedargumentation i debatten om byrdefordelingen af udledningsreduktioner er, at alle skal bidrage efter „bedste evne“ i forlængelse af princippet om landes *fælles, men differentierede ansvar* (på engelsk *common, but differentiated responsibilities* og forkortet CBDR), som er forankret i FN's klimakonvention, og som EU har gjort til sit nøgleprincip og grundnorm på det klimapolitiske område. Dette baserer sig på et lighedsprincip, som accepterer, at forskellige grupper af lande kan følge forskellige skoler.

EU accepterer med andre ord forskellige normer, når det drejer sig om udledninger af drivhusgasser. Argumentet er således, at EU selv (sammen med de øvrige industrialiserede lande) i kraft af dets historie og økonomiske position skal følge lighedsprincippet i den første skole. Det accepteres samtidig, at udviklingslandene af historiske og økonomiske årsager følger den anden skole (Bodansky 2010). På dette punkt adskiller EU's klimapolitiske argumentation sig fra den amerikanske, som fastholder, at alle skal følge samme skole (dvs. den anden skole). Som det vil blive vist nedenfor, minder EU's argumentation derimod om Kinas argumentation i den forstand, at man accepterer forskellige normative skoler for forskellige grupper af lande.

EU's klimakommisær slår således fast, at alle lande skal bidrage med hensyn til at begrænse udledningen af drivhusgasser. Det kan imidlertid dreje sig om både at følge første og anden skole vedrørende normativ klimargumentation:

„It is important that ALL countries, including emerging economies, contribute to make the world reduce emissions. China's per capita emissions are already higher than the ones of France and Italy. This is an example of how things are rapidly changing“ (Hedegaard, 2012a).

EU mener således, at Kina snarest burde følge den første skole (princippet om lighed med hensyn til udledning i givent basisår), mens Kina kun har villet bevæge sig fra tredje og til anden skole.

EU accepterer, at lande følger forskellige lighedsprincipper, da byrden skal differentieres ud fra nuværende udviklingsniveau. Det betyder, at de mindre udviklede lande også skal bære en del af byrden, men til gengæld får de bedre mulighed for at få en mere udviklet økonomi baseret på grøn teknologi:

„It is clear that different countries with different economies will have to do different things. Some of us reduce our emission already now. Others like for example India will in the first many years strive to do better than business as usual. Nobody would ask more than that. But the point is that all contribute with more efficient use of resources. In Europe we clearly respect the principle of common but differentiated responsibilities“ (Hedegaard, 2012a).

EU's normative position på det klimapolitiske område ses også af meddelelsen fra Kommissionen i 2013 om arbejdet for en international klimaaf tale i 2015 (Commission 2013). Heri slår Kommissionen fast, at EU godt nok ønsker „*environmental effectiveness*“, men dette skal ske på baggrund af bidrag fra alle store lande og alle sektorer på en „*comparable, equitable, transparent and accountable manner that minimises the risk of carbon leak*“ (Commission 2013).

Kommissionen ønsker med andre ord, at landene udskifter lighedsprincippet i anden skole med lighedsprincippet i første skole, når de bliver rigere og udleder flere drivhusgasser. Det kalder Kommissionen at erstatte den såkaldte „firewall“ mellem industrialiserede (anneks I) lande og udviklings- (ikke-anneks I) lande:

„Europa og USA er enige om, at „firewallen“ mellem industrilande og udviklingslande skal erstattes af et mere differentieret system, som afspejler virkeligheden i det 21. århundrede frem for i det 20. århundrede samt hvert lands ansvar og muligheder. Lad os arbejde sammen om at sikre, at dette sker, og for at nå frem til konsensus om andre aspekter af den globale klimaaf tale“ (Hedegaard 2013).

På dette punkt adskiller EU og Kinas normative argumentation sig fra hinanden, idet Kina ikke vil erstatte „firewallen“, da man så risikerer at skulle flytte sig i retning af absolutte udledningsreduktioner på baggrund af et historisk basisår. Kinas tilslutning til Kyoto protokollen som et ikke-anneks I land er således med til at sikre landet en position som et land, der ikke skal følge første skoles normer. Kyoto protokollen ser med andre ord på dette punkt ud til at være med til at fastholde „firewallen“ og sikre Kina rollen som potentiel klimapolitisk free-rider. EU ønsker til gengæld et system, hvor man bevæger sig fra den anden til den første skole, når man som land når et vist udviklings- og udledningsniveau. Kommissionen kalder som nævnt dette system at bidrage efter evne:

„EU støtter princippet om fælles, men differentieret ansvar og respektive kapaciteter. Men det må aldrig være en undskyldning for ikke at gøre noget. Klimaudfordringen kan kun tackles, hvis alle bidrager efter bedste evne. Her i det 21. århundrede er vi alle afhængige hinanden, og vi skal alle bidrage til de fælles udfordringer“ (Hedegaard, 2012b).

Alt i alt introducerer EU således en glidende overgang i normgrundlaget med hensyn til den klimapolitiske argu-

mentation, idet lighed opfattes forskelligt alt efter, hvilket økonomisk udviklingsstrin landene befinder sig på. Målet er imidlertid, at alle lande skal bevæge sig i retning af første skole, og det accepteres, at EU befinder sig her, samt at USA burde tilslutte sig denne skole. Kina burde ifølge EU også være på vej fra den anden og til den første skole.

Den normative argumentation i USA's klimapolitik

Et af de områder, hvor EU og USA er uenige, drejer sig om udviklingslandene, hvor EU accepterer, at der anvendes forskellige politiske teoretiske lighedsbegreber i forbindelse med udledningsbegrænsningerne, mens USA ikke accepterer en sådan forskellighed. Der er som sådan ikke noget nyt forbundet med USA's ønske om at inkludere udviklingslande som forpligtede parter i et klimapolitisk regime. Det ønskede man allerede i forbindelse med forhandlingerne om Kyoto-protokollen, hvor USA skubbede på for at få udviklingslandene inddraget (Bodansky 2010: 232). Selv om EU og USA således har været og stadig er uenige på en række punkter i klimapolitikken, så går den centrale kløft mellem de industrialiserede lande og udviklingslande, idet sidstnævnte langt hen ad vejen stadig opfatter sig som tilhørende den tredje normative skole (Kina undtaget) (Bodansky 2010: 232) begrundet i deres historisk lave udledninger, jf. tabel 1 ovenfor.

I den eksisterende litteratur er der imidlertid en tendens til at fokusere på forskellene mellem EU og USA, da de historisk har været de ledende spillere på området. Det har ført til en del undersøgelser af forskellene mellem USA og EU, selv om den største forskel i klimapolitikken snarere skal findes i skillelinjen mellem industrialiserede lande og udviklingslande (Szarka 2012).

Først og fremmest er det vigtigt at bemærke, at USA er relativt polariseret indenrigspolitisk, når det kommer til klimapolitik med de langt mere klimaskeptiske republikanere på den ene side og de mere klimaambitiøse demokrater på den anden side (McCright og Dunlap 2008).

Hvis man ser på præsident Obamas normative argumentation i klimaspørgsmålet, gælder det stadig, at USA langt fra fuldt ud accepterer CBDR-princippet. Mange har f.eks. peget på præsident Obamas FN-tale fra 2009, hvori han siger, at:

„We also cannot allow the old divisions that have characterized the climate debate for so many years to block our progress. Yes, the developed nations that caused much of the damage to our climate over the last century still have a responsibility to lead. ... But those rapidly-growing developing nations that will produce nearly all the growth in global

carbon emissions in the decades ahead must do their part as well. ... We cannot meet this challenge unless all the largest emitters of greenhouse gas pollution act together“ (Obama 2009).

Heri lyder Obama som én, der synes, at alle udledende lande skal samarbejde på lige fod om at bidrage med store reduktioner, hvilket kan synes at stride mod CBDR-princippet. USA ønsker tilsyneladende også under en demokratisk præsident, at alle lande skal opfattes som hørende til samme skole, selv om USA's klimaforhandler og klimapolitisk rådgiver for præsidenten, Todd Stern, har nævnt, at USA er villig til i det mindste at diskutere CBDR-princippet (The Sydney Morning Herald, 6. december 2012).

USA har foreslået et format til afløsning af Kyoto-protokollen, der baserer sig på nationale udmeldinger af reduktioner og efterfølgende brug af „peer pressure“ (McCright og Dunlap 2008). Samtidig har USA også ofte bevidst skubbet på for at få fjernet CBDR-princippet fra den klimapolitiske dagsorden (The Sydney Morning Herald, 6. december 2012). I spørgsmålet om karakteren af forpligtelser ligger USA mere på linje med Kina end med EU, da USA heller ikke er videre villig til at acceptere de forpligtende reduktioner.

Ifølge Todd Stern, er der behov for realistiske ambitioner:

„Anyone can say we're going to demand strict legally binding commitments to slash our emissions and to have those commitments subject to a rigorous compliance regime with tough penalties for non-compliance, and by doing this fix the climate problem once and for all. The trouble is that this kind of approach won't work because too many countries would see it as threatening to their core interests in growth and development. This is paper ambition, but we need real ambition“ (Stern 2013).

USA opfatter med andre ord første skole som urealiserbar, og man er heller ikke tilhænger af EU's dobbelte normgrundlag, som også ligger til grund for CBDR-princippet (The Sydney Morning Herald, 6. december 2012). Alt i alt er det politiske teoretiske grundlag for USA's klimapolitiske argumentation vedrørende udledninger af drivhusgasser således lighed med hensyn til effektivitet (anden skole). USA kunne acceptere den første skole, hvis alle lande var med, men man finder EU's dobbelte normposition uacceptabel.

Derfor befinder USA's klimapolitiske argumentation sig et sted midt imellem EU og Kina. Det ses også bekræftet i praksis af, at USA for nylig har indgået et tæt samarbejde med Kina med henblik på de kommende internationale klimaforhandlinger (*Joint US-China Statement on Climate Change* 2013), som for nylig blev bekræftet på mødet mellem den amerikanske og kinesiske præsident.

Konklusioner

Antagelsen bag artiklen er, at der bag de vigtigste aktørers positioner i den internationale klimapolitik gemmer sig nogle væsensforskellige opfattelser og normer for, hvordan fordelingen af CO₂-reduktioner skal være. Disse normer er langt fra konsistente og varierer alt efter, hvilke aktører reduktionskravene er rettet imod. De forskellige normative udgangspunkter har betydning for aktørernes positioner i de internationale klimaforhandlinger og dermed den vigtige diskussion om byrdefordelingen af reduktionsforpligtelser i en eventuel fremtidig klimaaf-tale i 2015.

I denne artikel er verdens klimapolitiske hovedaktører – afgrænset til Kina, EU og USA – analyseret med et komparativt sigte på basis af, hvilke politisk teoretiske normer om lighed, aktørerne anvender som grundlag for

deres argumentation for fordelingen af udledningsreduktionerne i den internationale klimadebat. Det er sket på baggrund af en opdeling af normer om lighed i tre skoler.

Det påvises i artiklen, at Kina i løbet af de seneste ti år har skiftet fra én normativ politisk skole til en anden. EU viser sig at have ét sæt af normative begrundelser for de industrialiserede landes udledningsreduktioner og ét andet sæt for udviklingslandene, hvor Kina betragtes som værende på vej mod den første gruppe. Endelig svarer USA's normative politisk teoretiske begrundelser for allokeringen af udledningsreduktionerne overvejende til Kinas nye normative position, idet man opfatter EU's normative begrundelser som urealistiske.

Påvisningen af de bagvedliggende forskelligartede og langt fra konsistente normer om lighed kan forhåbentlig give en dybere forståelse af, hvorfor de analyserede hovedaktører agerer, som de gør i den internationale klimapolitik. En del af forklaringen, på hvorfor de internationale klimaforhandlinger har så svært ved at komme ud af stedet, er muligvis, at hovedaktørerne ikke tilstrækkeligt nuanceret forstår hinandens normative positioner. I tabellen neden for fremgår resultaterne af analysen i sammenkøbt form. Disse resultater er ikke tidligere påvist.

Tabel 2. Sammenligning af lighedsprincipper vedrørende udledning af drivhusgasser i Kina, EU og USA

Lande	Kina	EU	USA
Lighedsprincipper			
Første skole („Equal Burdens“)	Kinas position for velstående, industrialiserede lande med en historisk set stor udledning.	EU's position for de velstående, industrialiserede lande og herunder EU selv.	Ifølge USA den ideelle, men urealistiske position for alle lande.
Anden skole („Equal Efficiency“)	Kinas nuværende position for landet selv og for udviklingslandene som helhed (sidstnævnte er ikke fremgået af analysen).	EU's position for udviklingslandene, idet EU's position er differentieret alt efter landetype.	USA's position for alle lande, herunder USA selv.
Tredje skole („Equal Rights“)	Kinas tidligere position for landet selv og udviklingslandene som helhed.		

Referencer

- Andersen, K.S. (2013). China's Climate Policy. An Interest-Based Explanation. Kandidataffhandling ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Bodansky, D. (2010). The Copenhagen Climate Change Conference: A Postmortem, *The American Journal of International Law*, vol. 104 (2), pp. 230-240.
- Commission (2013). The 2015 International Climate Change Agreement: Shaping international climate policy beyond 2020. Bruxelles.
- Financial Times (2013). „UK climate scientists say oceans hold key as global warming slows“ By Pilita Clark Lokaliseret den 10 september 2013: http://www.ft.com/cms/s/7a8529ec-f2d1-11e2-a203-00144feabdc0,Authorised=false.htm?_i_loca_tion=htp%3A%2F%2Fwww.ft.com%2Fcms%2F%2F0%2F7a8529ec-f2d1-11e2-a203-00144feabdc0.html%3Fsiteedition%3Duk&siteedition=uk&_i_referer=#axzz2eTC5bzNc
- Giddens, A. (2009). *The politics of climate change*. Cambridge, UK.
- Hedegaard, C. (2012a). Getting more for less. 12th Delhi Sustainable Development Summit, 3. februar 2012. Lokaliseret den 28. maj 2013: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/hedegaard/headlines/news/2012-02-03_01_en.htm
- Hedegaard, C. (2012b). Klimaændringer. Vores fælles ansvar. Vores fælles udfordring. Connie Hedegaards tale ved AMCEN-ministermøde i Arusha (Tanzania), 14. september 2012. Lokaliseret den 28. maj 2013: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/hedegaard/headlines/news/2012-09-17_01_da.htm
- Hedegaard, C. (2013). Kampen mod klimaforandringerne i en krisesetid. Connie Hedegaards tale på Konference om Europa, Harvard Universitet, 3. marts 2013. Lokaliseret den 28. maj 2013: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/hedegaard/headlines/news/2013-03-03_01_da.htm
- Hu Jintao (2007). Full text of Hu Jintao's report at 17th Party Congress. Lokaliseret den 1. oktober 2012: http://news.xinhuanet.com/english/2007-10/24/content_6938749.htm
- Hume, D. (2004) [1739]. *A Treatise of Human Nature*. New York: Dover Publications.
- Jing, Li (2011). Carbon intensity targets unveiled. China Daily, March 1, 2011. Lokaliseret den 5. September 2012: http://www.chinadaily.com.cn/china/2011-03/01/content_12092285.htm
- Joint US-China Statement on Climate Change (2013). 13. April 2013. Lokaliseret den 28. maj 2013: <http://www.state.gov/t/pa/prs/ps/2013/04/207465.htm>
- Lewis, J.I. (2011). Energy and Climate Goals of China's 12th Five-Year Plan. Pew Center. Lokaliseret den 4. oktober 2012: <http://www.c2es.org/docUploads/energy-climate-goals-china-twelfth-five-year-plan.pdf>
- Locke, J. (1980) [1690]. *Second Treatise of Government*. Cambridge, MA: Hackett Publishing.
- McCright, A.M. og R. E. Dunlap (2008). The Politization of Climate Change and Polarization in the American Public's views of global Warming, 2001–2010. *The Sociological Quarterly* 52 (2011), pp. 155–194.
- Moore, S. (2011). Strategic Imperative? Reading China's climate policy in terms of core interests. *Global Change, Peace & Security*, 23(2), pp. 147-157.
- National Development and Reform Commission (2007). China's National Climate Change Programme. Lokaliseret den 18. September 2012: <http://www.ccchina.gov.cn/WebSite/CCChina/UpFile/File188.pdf>
- Nedegaard, P. (2011). „The Political Economy of the Clean Development Mechanism (CDM) Governance System“. Working paper. Department of Political Science, Copenhagen.
- Nedegaard, P. (2009). „Hvem skal lede verdens klimapolitik?“, I: Peter Nedegaard og Peter Fristrup (red.) (2009). Klimapolitik – dansk, europæisk, globalt. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, pp. 135-156.
- Nielsen, H., H. Siggaard Jensen og K. Nielsen (2005). *Skruen uden ende - den vestlige teknologiske historie*. Nyt Teknisk Forlag.
- Obama, B. (2009). Speech at United Nations General Assembly, 22. september 2009, New York Times, Lokaliseret den 28. maj 2013: http://www.nytimes.com/2009/09/23/us/politics/23obama.text.html?pagewanted=all&_r=0
- Oberthür, S. og H.E. Ott (1999). *The Kyoto Protocol. International Climate Policy for the 21st Century*. Berlin: Springer.
- Polo, I., Dong, B. W. and Sutton, R. T. (2013). *Changes in tropical Atlantic interannual variability from a substantial weakening of the meridional overturning circulation*. Climate Dynamics.
- Raymond, L. (2008). Allocating the Global Commons: Theory and Practise. I: S. VanderHeiden og J. Barry (red.), Political Theory and Global Climate Change. Cambridge: The MIT Press.
- Ringius, L., P. Frederiksen og K. Birr-Pedersen (2002). Burden Sharing in the Context of Global Climate Change. A North-South Perspective. National Environment Research Institute, Report No. 424.
- Stensdal, I. (2012). China's Climate-Change Policy 1988-2011: From Zero to Hero? Fridtjof Nansen Institute. Lokaliseret den 10. september 2012: <http://www.fni.no/doc&pdf/FNI-R0912.pdf>
- Stern, T. (2013). Remarks at Secretary Clinton's Foreign Affairs Policy Board Meeting, 5. januar 2013. Lokaliseret den 28. maj 2013: <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2013/01/20130105140665.html#axzz2HWLda2e1>
- Szarka, J. (2012). The EU, the USA and the climate divide: reappraising strategic choices, *European Political Science*, 11, pp. 31-40.
- The Sydney Morning Herald (2012). „Big shifts“ seen in US position at Doha climate talks. 6. december 2012. Lokaliseret den 2. September 2013.
- Wallerstein, I. (1974). *The Modern World-System, vol. I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. New York/London: Academic Press.
- Webster, M., Sokolov, A. P., Reilly, J. M., Forest, C. E., Paltsev, S., Schlosser, A., ... & Jacoby, H. D. (2012). Analysis of climate policy targets under uncertainty. *Climatic change*, 112(3-4), 569-583.
- Yu, Hongyuan (2008). *Global Warming and China's Environmental Diplomacy*. Nova Science Publishers: New York.
- Zhang, Zhihong (2003). The forces behind China's climate change policy: interests, sovereignty, and prestige. I: P.G. Harrins (red.) *Global Warming and East Asia: The domestic and international politics of climate change*. Routledge: New York.

Noter

1. Morten Holm-Hemningsen har været forskningsassistent på denne artikel. Jeg har også fået gode kommentarer fra en anonym bedømmer og fra POLITIKs redaktion.
2. Akronym for "United Nations Framework Convention on Climate Change".
3. Humes princip om ejendomsretten fremlægges i afsnittet "Of the Rules Which Determine Property".
4. Lockes princip om ejendomsretten stammer fra kapitel V "Of Property".
5. Kyotoprotokollen til UNFCCC blev indgået i Kyoto i Japan. Protokollen indebærer, at udslip af drivhusgasser fra annekts I landene skal

- reduceres med 5,2 procent i forhold til 1990-niveau gennemsnitligt i selve perioden 2008–2012. Protokollen indebærer bl.a., at EU skal reducere sine udslip med 8 procent og USA med 7 procent, hvilket f.eks. på grund af den forskelligartede befolkningsvækst stillede USA i en ringere situation end EU. Kina stod derimod ikke overfor nogen form for reduktionskrav. USA trådte ud af Kyoto-protokollen i 2001. Kyoto-protokollen er blevet forlænget i en anden forpligtelsesperiode fra 2013-2020.
6. Anneks I lande er de industrialiserede lande, der er oplyst i et bilag til Kyoto-protokollen, og som får en regulering af deres fremtidige udledning af klimagasser, hvis de ratificerer aftalen. Hertil hører EU og USA.
 7. Ikke-anneks I lande er alle andre lande, dvs. udviklingslandene. Disse lande skal ikke foretage begrænsninger i deres udledninger i kraft af aftalen, selv om de ratificerer den. Kina tilhører denne gruppe af lande. Kyoto-protokollen er ratificeret af EU og Kina, men ikke af USA.
 8. Anneks I lande
 9. Ikke-anneks I lande
 10. Fra og med den 11. femårsplan er „plan“ (kinesisk: *jìhuà*) officielt udskiftet med begrebet „guideline“ (kinesisk: *guīhuà*). I det følgende anvendes imidlertid konsekvent begrebet „plan“.
 11. Det vil sige i forhold til, hvad Kina ville have udledt i fraværet af CO₂-reducerende tiltag.

Klimaaktivisme som udenrigspolitik: Helt centralt, men hvorfor egentlig?¹

Anders Wivel

Lektor, ph.d., Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Klimapolitikken spiller en væsentlig rolle i dansk udenrigspolitisk aktivisme, og den danske klimaaktivisme synes robust overfor både værdipolitiske strømninger, politisk fiasko og ændringer i andre dele af udenrigspolitikken. Artiklen undersøger på den baggrund, hvornår, hvordan og hvorfor klimaaktivismen har fået så central en placering i dansk udenrigspolitik og diskuterer, om dette også vil være tilfældet i fremtiden.

I. Introduktion

Dansk udenrigspolitik er under forandring. Ganske vist er målet fortsat, som det har været siden Den Kolde Krigs afslutning, at føre en aktivistisk udenrigspolitik, men mens målet tidligere blev defineret som en funktion af en international værdikamp, så handler det i dag i stigende grad om national interessevaretagelse: Danmark er nødt til at føre en aktivistisk udenrigspolitik, fordi vi under alle omstændigheder vil blive påvirket af begivenheder ude i verden, og uden en aktiv indsats fra små lande som Danmark overlades scenen til stormagterne (Regeringen 2011; Søvnald, Hækkerup og Bach 2012; Udenrigsministeriet 2010). Dette synes at være en tilbagevendende til en mere klassisk småstatsposition, hvor politikken i mindre grad legitimeres med henvisning til det rigtige i at bidrage til det internationale samfunds kollektive goder, fordi det skaber en bedre verden, og i højere grad legitimeres som en nødvendigheds politik.

Klimapolitikken synes imidlertid undtaget fra den ny realisme i dansk udenrigspolitik. Klimaproblematikken er om noget et eksempel på 'tragedy of the commons',

hvor alle søger at tilfredsstille deres individuelle behov på en måde, som undergraver det fælles ressourcegrundlag. Danmark er på grund af sin beskedne størrelse kun en mindre bidrager til tragedien, og vi vil kun blive ramt af dens konsekvenser i begrænset omfang. Samtidig er vi på grund af en relativt set stærk økonomi og god infrastruktur blandt de lande, som bedst vil være i stand til at håndtere klimaforandringer på en måde, så de samfundsmæssige konsekvenser er tålelige. Alligevel er klimapolitik som del af dansk udenrigspolitisk aktivisme karakteriseret ved en høj grad af kontinuitet. Klimapolitikken har vist sig bemærkelsesværdig robust, både når det gælder skift i værdipolitiske strømninger, og når det gælder skiftende regerings udenrigspolitiske prioriteringer. Den overlevede en miljøpolitisk værdikamp i Anders Fogh Rasmussens første regeringsperiode, og den er tilsyneladende uberørt af den pragmatiske realisme, som i stigende grad har karakteriseret udenrigspolitikken i Danmark og en række andre vestlige lande som følge af den økonomiske krise og erfaringerne med Irak-krigen. Samtidig rummer klimaudenrigspolitikken både succes og fiasko, uden at fiaskoen har betydet et fravalg eller en afgørende nedtoning af klimapolitikken i udenrigspolitikken.² Klima, miljø og bæredygtig udvikling har således gennem mere end to årtier været en fast bestanddel af dansk udenrigspolitisk aktivisme, men hvorfor egentlig?

For at besvare dette spørgsmål er artiklen struktureret i tre hovedafsnit.³ Det første afsnit giver et overblik over klimapolitikens placering i den danske udenrigspolitiske aktivisme siden afslutningen af Den Kolde Krig. Afslutningen viser, at klimaproblematikken gennem mere end tyve år har spillet en konsistent og fremtrædende rolle i

dansk udenrigspolitisk aktivisme. Artiklens andet afsnit søger på den baggrund at besvare spørgsmålet: Hvornår, hvordan og hvorfor indgår klimapolitikken som et centralt element i små landes udenrigspolitik? Afsnittet viser, hvordan globalisering, institutionalisering og europæisering har bidraget til at ændre de internationale rammebetingelser for de små europæiske lande og dermed efterladt dem et større handlemåle i klimaudenrigspolitikken. Artiklens tredje afsnit vender blikket mod de indenrigspolitiske rammebetingelser for dansk klimaudenrigspolitik og viser, hvordan de værdier, som også ligger til grund for den nordiske velfærdsmodel, udgør et væsentligt udgangspunkt for klimaaktivismen. Til slut konkluderes artiklen, og det diskuteres, i hvilket omfang klimapolitikken også i fremtiden kan forventes af indgå som centralt element i dansk udenrigspolitisk aktivisme.

II. Klimapolitik som udenrigspolitisk aktivisme

Ordene var hårde i både den internationale og danske presse efter COP15 klimatopmødet i København i december 2009. Ord som 'failure' (f.eks. Vidal, Stratton and Goldenberg 2009), 'fiasco' (f.eks. Chris 2010) og 'Brokenhagen' (f.eks. Meilstrup 2009) prægede især den europæiske presses dækning. Den amerikanske forfatter og debattør Gregg Easterbrook syntes at opsummere reaktionerne ganske præcis, da han i en klumme for Reuters op til COP16 i Cancun et års tid senere karakteriserede resultatet af mødet i København som 'vague, nonbinding comments about how other people should use less fossil fuel' (Easterbrook 2010). 'Hopenhagen' var blevet til 'Brokenhagen', og mens den kampagne for topmødet, som FN og en række internationale reklamebureauer havde lanceret et halvt år tidligere for at skabe opmærksomhed om klimatopmødet og engagere borgere rundt om i verden i dets tematikker, løb med de prestigefyldte SABBRE Awards for bedste hjemmeside og bedste europæiske non-profit kampagne, så var der ingen priser til embedsmænd og politikere for hverken udførelsen eller resultatet af selve topmødet. For Danmark fremstod COP15 som en markant fiasko i den aktivistiske udenrigspolitik, som siden den Kolde Krigs afslutning havde været karakteristisk for landets internationale positionering, og især for det forsøg på at placere Danmark som en central aktør i internationale diskussioner af en global, grøn dagsorden, som havde været et centralt mål i udenrigspolitikken i årene op til COP15 (Meilstrup 2010: 133).

Klimapolitik har siden den Kolde Krigs afslutning været en del af den 'aktivisme', som har været kendetegnende for dansk udenrigspolitik.⁴ Allerede de tidlige formuleringer af aktivismen nævnte økologisk bæredygtig udvikling som et selvstændigt og ligestillet mål sammen med mulighederne for at fremme fælles sikkerhed,

sikre demokrati og menneskerettigheder samt skabe global økonomisk og social udvikling (Holm 1997; 2002; Udenrigsministeriet 1990, 1993).⁵ Ganske vist blev netop det klimapolitiske element i udenrigspolitikken nedtonet i statsminister Anders Fogh-Rasmussens første regeringsperiode fra 2001, hvor opgøret med den tidligere regerings miljøpolitik blev et delelement af regeringens værdikamp og bl.a. medførte oprettelsen af et forskningscenter under ledelse af den højt profilerede kritiker af Danmarks aktivistiske linje i miljø- og klimapolitikken Bjørn Lomborg, men dette var primært en del af en dansk indenrigspolitisk debat og næppe mere end 'krusninger på overfladen', når det gjaldt politikens substans (Nedergaard 2009: 145). Allerede under det danske EU-formandskab i 2002 var bæredygtig udvikling en af de prioriterede målsætninger (Folketingets EU-Oplysning 2002), og fra 2005 var klima sammen med ytringsfrihed de højst prioriterede emner i regeringens udenrigspolitik (Wivel 2009a). Prioriteringen af klimapolitikken var således tydelig i både konkrete policy-initiativer og nye institutionelle tiltag og understregedes endvidere af både statsministerens og udenrigsministerens aktive engagement i og profilering af området (se f.eks. Møller 2007; Rasmussen 2008). I begyndelsen af 2006 gav statsministeren således sin godkendelse af at arbejde målrettet for et dansk værtskab for COP15 i København i 2009, og fra slutningen af 2006 var det danske kandidatur officielt (Thomsen og Drachmann 2007). Oprettelsen af Klima- og Energiministeriet efter folketingsvalget i december 2007 betød en yderligere styrkelse af den danske klimaprofil og en opprioritering af de politiske og administrative ressourcer på området, og ministeriet fik fra begyndelsen den internationale klimamindsats som en afgørende målsætning (Wivel 2009a).

Trods det skuffende resultat ved COP15 har Danmark fortsat et stærkt engagement i den globale klimapolitik. Allerede umiddelbart inden COP15, i november 2009, blev det annonceret, at klima- og energiminister Connie Hedegaard ville blive EU's første kommissær på klimaområdet, mens hendes ministerressort blev overtaget af Lykke Friis, et højtprofileret nyt medlem af det store regeringsparti Venstre, der videreførte den danske politik på området frem til regeringsskiftet i 2011. Herefter blev medstifter af og arbejdende formand for den grønne tænketank Concito, Martin Lidegaard, udnævnt til ny minister, et klart signal om områdets fortsatte vægt og politiske orientering, ligesom det fik en relativt prominent placering i den nye regerings udenrigspolitik. 'Klimaforandringer og energipolitik' defineres således som en ud af otte prioriteter i udenrigspolitikken med særligt fokus på koblingen til udviklingspolitikken og samarbejdet i FN og EU, og ambitionen om 'at lægge sig i front i kampen mod klimaforandringer' betones i indledningen

af 'En aktiv og ansvarlig udenrigspolitik', som beskriver regeringen udenrigspolitiske målsætninger (Socialdemokraterne, SF, Radikale 2011: 1, 10). Klimapolitikken er desuden indtænkt i andre dele af udenrigspolitikken, og regeringen har klimapolitiske delmål i forbindelse med europapolitikken, handelspolitikken, udviklingspolitikken og arktispolitikken (Socialdemokraterne, SF, Radikale 2011: 4, 5, 6, 7, 13).

Betoningen af klimapolitikken som et centralt element i udenrigspolitikken er således tydelig og ligger i forlængelse af tidligere regerings prioritering af området. Det gælder ikke mindst i europapolitikken, hvor Danmark siden begyndelsen af 1990'erne sammen med bl.a. Holland og Tyskland, og siden midten af 1990'erne også Sverige, har spillet en ledende rolle i udviklingen af EU's klimapolitik (Skjærseth 1994). Dansk klimapolitik tilrettelægges indenfor rammerne af EU, og dansk indflydelse på international klimapolitik foregår i vid udstrækning via EU, som i dag fremstår som en af de væsentligste klimapolitiske policy-entreprenører globalt (Nedergaard 2009: 168), selv om bl.a. slutspillet under COP15 illustrerede, at andre betydningsfulde aktører, herunder BASIC-alliancen (Brasilien, Sydafrika, Indien og Kina) og i en vis grad USA, udfordrer den europæiske tilgang til og position på området. Det er på den baggrund naturligt, at Danmark har søgt at få indflydelse på EU's udvikling på klimaområdet, og at Danmark både arbejdede for og lykkedes med at få posten som EU's første klimakommisær. Også de to seneste EU-formandskaber har prioriteret bæredygtighed og klima. 'Bæredygtig udvikling' var en af prioriteterne for det danske EU-formandskab i 2002 (Folketingets EU-oplysning 2002), og i 2012 var en af fire hovedprioriteter 'Et mere grønt Europa', hvor der i formandskabsprogrammet redegøres for både de udviklinger på området, som Danmark søger at fremme internt i EU, og den rolle, som EU ifølge Danmark bør spille i international klimapolitik (Danish Presidency of the Council of the European Union 2012). Samtidig lagde regeringen vægt på, at der var tale om EU's første bæredygtige formandskab, et såkaldt 'tap water presidency', hvor der bl.a. var forbud mod flaskevand og i stedet blev serveret postevand til møderne.⁶ På baggrund af den årelange indsats fremstår Danmark i dag som en central aktør i udviklingen af EU's klimapolitik. Det gælder internt, hvor Danmark ofte indtager rollen som repræsentant for den mest aktivistiske gruppe af medlemslande (typisk overfor Polen eller et andet central- eller østeuropæisk land som repræsentant for en mere skeptisk position), når der skal findes kompromiser på området, og det gælder i internationale forhandlinger, som på COP-møderne, hvor Danmark bidrager til EU's arbejde gennem sit netværk blandt udviklingslande og mindre lande samt USA,⁷

selv om værdien af dette netværk som illustreret under COP15 har sine begrænsninger, når centrale interesser står på spil.

Kontinuiteten mellem de to seneste regeringer understreges ligeledes af prioriteringen af grøn vækst. Gennem bl.a. Global Green Growth Forum, som Danmark etablerede i samarbejde med Sydkorea i 2011 som et globalt offentlig-privat partnerskab for grøn vækst (og hvor Kina, Kenya, Mexico og Qatar ligeledes er partnere), og Global Green Growth Institute i Sydkorea, som blev lanceret under COP15, og hvor tidligere statsminister Lars Løkke Rasmussen med regeringens officielle opbakning er bestyrelsesformand siden 2012, og i en række andre internationale fora, som både den foregående og nuværende regering har prioriteret i en grad, så Danmark i dag fremstår som en ledende normentreprenør på området (Blaxekjær 2013).

III. Klimapolitik som småstatspolitik: Hvornår, hvordan og hvorfor?

Alle landes udenrigspolitik formuleres i et handlerum afgrænset af de internationale og indenrigspolitiske rammebetingelser (Mouritzen 2006: 115-116). For småstaten, hvis grundlæggende udenrigspolitiske problematik er, at 'they are *not* in command of power resources sufficient to pursue dominant power politics' (Kelstrup 1993: 162), er de internationale rammebetingelser særligt betydningsfulde for de udenrigspolitiske ambitioner og mulighederne for at realisere disse.⁸ Småstaten er ude af stand til at ændre ved de grundlæggende magtforhold eller de institutioner, som hviler på disse magtforhold (Mouritzen og Wivel 2005: 4). Det betyder dog ikke, at småstaten er uden udenrigspolitisk handlerum eller indflydelse. 'Small states today enjoy more international prestige and visibility than at any other time in history', skriver Jeanne K. Hey i indledningen til et komparativt studie af en række småstaters udenrigspolitik med udgangspunkt i så forskellige regioner som Europa, Mellemøsten, Afrika, Sydøstasien, Mellemamerika, Sydamerika og Caribien (Hey 2003: 1). Andre studier har peget på, hvordan småstatens nye vilkår, særligt i Europa, har forbedret mulighederne for at agere som normentreprenører i international politik og dermed fremme egne dagsordener (se f.eks. Arter 2000; Björkdahl 2008; Ingebritsen 2002; Løvold 2004). Dette er en markant kontrast til perioden i sidste halvdel af det 19. århundrede og frem til Første Verdenskrig, hvor småstaterne blev betragtet som uddøende i lyset af Tysklands og Italiens samling samt den imperiedrevne globalisering af international politik og handel, som karakteriserede perioden. Selv under og umiddelbart efter Anden Verdenskrig var det en almindelig antagelse, at småstaternes tid var forbi, efter at krigen havde demon-

streret deres manglende evne til at tage vare på egen sikkerhed (Fox 1959).

Tre udviklinger i de internationale rammebetingelser har siden Anden Verdenskrigs afslutning, og med særlig kraft efter Den Kolde Krigs afslutning, haft afgørende betydning for de små europæiske landes muligheder for at agere som normentrepenører i klimapolitikken: globalisering, institutionalisering og europæisering.

Den første udvikling er globalisering 'forstået som en proces, der nedsætter transaktionsomkostningerne og dermed øger mængden og tætheden af netværk med gensidigt afhængige aktører på tværs af kontinenter' (Wivel 2009b: 122). Udviklingen af kommunikations-, våben- og transportteknologi gør, at de udenrigspolitiske udfordringer kan komme fra mange dele af verden og fra mange forskellige typer af aktører og have meget forskellig karakter (f.eks. militær, økonomisk, klimamæssig, kulturel). Det danner udgangspunkt for et såkaldt 'hybrid-diplomati, hvor mange forskelligartede aktører supplerer hinanden og spiller sammen på de forskellige diplomatiske arenaer' (Marcussen 2013: 9). Dette er en markant udvikling fra 1800-tallets europæiske koncert, hvor det internationale samfunds udfordringer blev diskuteret, og regler og normer blev fastlagt, af de daværende fem europæiske stormagter (Neumann og Gstöhl 2006: 5). En væsentlig konsekvens af denne udvikling er, at mens småstaten tidligere var konsument af det internationale samfunds goder, så er småstaten i dag medproducent. Særligt giver det de mindre lande gode muligheder for at agere nicheproducenter indenfor områder, hvor de besidder en særlig ekspertise.

Klima- og miljøpolitikken er netop eksempler på problematikker, som bliver særligt fremtrædende i en globaliseret orden, og hvor mange aktører på mange niveauer både bliver påvirket af konsekvenserne og søger indflydelse på løsningerne (Barston 2013: 186-187). Samtidig er konsekvenserne per definition grænseoverskridende, og for særligt de mindre lande giver det kun ringe mening at søge unilaterale løsninger, da disse sjældent vil have en effekt af betydning. Det er derfor ikke overraskende, at små lande fra begyndelsen har spillet en aktiv rolle i global klima- og miljøpolitik. Sverige var i 1972 vært for FN's første miljøkonference, som satte fokus på de internationale aspekter af miljøproblemerne og etablerede de grundlæggende principper i international miljøpolitik. Norge markerede sig særligt i kraft af Gro Harlem Brundtlands arbejde, som bl.a. førte til FN-rapporten 'Vor Fælles Fremtid' ('Brundtland-rapporten') i 1987. Malta fremsatte i 1988 den resolution i FN's generalforsamling, som dannede udgangspunkt for, at generalforsamlingen erklærede klimaet for en fælles udfordring for hele menneskeheden og oprettede et internationalt klimapanel. Det er således

med den øgede opmærksomhed på miljøproblemerne i 1970'erne og det efterfølgende fokus på klimapolitikken fra 1980'erne, at småstaterne begynder at arbejde aktivt for at påvirke svaret på udfordringerne.

Samtidig øger globalisering efterspørgslen efter institutionalisering, som er den anden væsentlige udvikling i småstaternes internationale rammebetingelser med klimapolitisk betydning. De mange forskelligartede aktører på mange niveauer, der byder ind med løsningsforslag øger behovet for koordinering og for fora, som kan sikre mekanismer for konfliktløsning og transparens. Institutionalisering har afgørende betydning for småstatens diplomatiske muligheder (Neumann og Gstöhl 2006: 19-21). Bilaterale relationer er typisk mere omkostnings-tunge end multilaterale relationer i mandskab, udvikling af ekspertise og økonomisk, hvilket er til ulempe for lande med begrænset kapacitet (cf. East 1973: 492), og på en række politikområder, eksempelvis klimapolitikken, har det stort set ingen effekt, hvis småstaten agerer alene. Ved at binde alle stater, inklusive stormagterne, til fælles regler, normer og diplomatiske praksisser opnår småstaterne to ting. For det første ekspliciteres regler, normer og praksisser, og de kommer dermed til at udgøre et kodeks for, hvordan stater bør agere i internationalt diplomati. Det bliver tydeligt, hvad man kan forvente af en stat i international politik. For det andet, og som en følge heraf, tvinges de stater, som afviger fra de disse regler, normer og praksisser, til at begrunde deres afvigelser. Det internationale samfund styrkes dermed, og omkostninger ved at afvige fra det fælles kodeks for god opførsel forhøjes. Fælles regler og retningslinjer gør således stormagternes magtanvendelse mindre naturlig og mere synlig. Der må nu argumenteres, hvis reglerne skal afviges. Samtidig gives de mindre lande en platform til at udtrykke deres ønsker og bekymringer internationalt. Stormagterne har typisk mindre brug for denne platform, da de under alle omstændigheder vil blive hørt på grund af deres betydning for opretholdelsen af international orden og effektiv implementering af nye tiltag. Endvidere følger der med institutionalisering typisk et internationalt embedsværk, som særligt for de mindre lande betyder adgang til ekspertise og erfaring, som de ellers ikke ville have haft. Den voldsomme institutionalisering af international politik siden Anden Verdenskrig betyder således, at småstaterne får bedre adgang til ekspertise og erfaring, og at de får bedre mulighed for at bruge resultaterne af denne adgang i det internationale forhandlingspil.

Som andre områder har også klimaområdet undergået en stigende institutionalisering med stadig flere involverede aktører (Barston 2013; Mortensen 2012). I klimapolitikken har flere faktorer hidtil givet småstaterne gode muligheder for indflydelse gennem internationale

forhandlinger og institutioner. Systemet er konsensusbaseret og har været domineret af tekniske argumenter, hvilket typisk betyder, at forhandlingskompetencer og videnskabelig ekspertise får en mere fremtrædende rolle på bekostning af mere traditionel magtanvendelse. Dette styrkedes af, at de internationale forhandlinger om klimaproblematikken i FN de første mange år var præget af de fleste staters opfattelse af klima som et 'low politics'-område, der burde håndteres i regi af sektorministerier og emnespecifikke faglige netværk snarere end stats- og regeringsledere (se f.eks. Staur 2011: 262-263).

Den tredje udvikling er europæisering. Europæisering er naturligtvis tæt koblet til institutionalisering. Kombinationen af et decentralt europæisk forhandlings-system og udviklingen af EU som udenrigspolitisk aktør har givet de mindre medlemslande mulighed for at øge både indflydelsen på specifikke emneområder og rækkevidden af denne indflydelse (se f.eks. Larsen 2005). Det gælder ikke mindst i klimapolitikken, hvor små medlemslande som Danmark, Finland, Sverige og Holland typisk fremhæves blandt normentreprenørerne (sammen med det største medlemsland Tyskland). EU påtog sig relativt tidligt en aktiv rolle i klimapolitikken og har siden spillet en stor rolle i udformningen af den globale miljøpolitik (Nedergaard 2009: 150). Dette skyldes dels, at EU på grund af klimapolitikens grænseoverskridende natur og tætte kobling til handelspolitikken har haft både interesse i og kompetencer til at påtage sig rollen som klimapolitisk aktør (Bretherton og Vogler 1999: 84-85), og dels, at USA's skeptiske position i klimaforhandlingerne har givet EU muligheden for at tage lederskab og dermed demonstrere værdi som international aktør over for både medlemsstaterne og deres borgere og resten af verden (Carter 2010: 59-60).

EU's strategi har i høj grad bygget på at lede via eksemplets magt og forhandlingstaktik (Mortensen 2012), hvilket har skabt et handlerum for de mindre medlemslande, som har kunnet bidrage gennem netværk og policy-initiativer. Samtidig er europæiseringen udtryk for en hidtil uset stabilitet i og afmilitarisering af relationerne mellem de tidligere europæiske stormagter. Denne udvikling, som fra den spæde begyndelse efter Anden Verdenskrigs afslutning har været understøttet af USA's militære og økonomiske interesser i regionen, har været en afgørende forudsætning for et skift i småstaternes fokus fra en 'overlevelseshematik', hvor udenrigspolitikens primære mål var at undgå stormagternes invasion og dominans, til en 'indflydelseproblematik', hvor udenrigspolitikens primære mål er at maksimere småstatens indflydelse på international politik (Løvold 2004). For Danmark har klimapolitikken med dette udgangspunkt givet mulighed for at føre en aktivistisk udenrigspolitik på

et område, hvor man kunne markere en afstand til USA, som generelt er mere skeptisk end de europæiske stater overfor at afgive magt til internationale organisationer, og specifikt har forholdt sig kritisk til europæiske ønsker om effektiv global klimaregulering. Denne afstand har været nyttig, da den over for både danske borgere og internationale samarbejdspartnere har kunnet understøtte et billede af en dansk position i verden, som trods den militære aktivisme i nært samarbejde med USA, fortsat var uafhængig og byggede på det fællesnordiske værdigrundlag, som historisk har været karakteristisk for dansk udenrigspolitik.⁹

Hvornår, hvordan og hvorfor blev klimapolitikken et væsentligt element i de europæiske småstaters udenrigspolitik? Den sikkerhedspolitiske stabilitet efter Anden Verdenskrig ændrede grundvilkårene for de europæiske småstaters udenrigspolitik og tillod dem at fokusere på indflydelse, mens overlevelseshematikken trådte i baggrunden. Klimapolitikken var fra 1980'erne og frem et af de områder, hvor de europæiske småstater havde særligt gode vilkår for indflydelse. Det skyldtes den konsensusorienterede forhandlingsform og fokus på tekniske løsninger i FN-forhandlingerne samt ikke mindst EU's ledende rolle i disse. Disse forhold hjælper til at forklare de små EU-medlemslandes fremtrædende position i klimapolitikken, men ikke variationen mellem dem eller den særligt fremtrædende form i dansk udenrigspolitisk aktivisme, som klimapolitikken har haft gennem en årrække. Den næste sektion zoomer derfor ind på de indenrigspolitiske rammebetingelser, som har påvirket Danmarks udenrigsklimapolitik.

IV. Hvorfor lige Danmark?

Ideer om hvordan, hvornår og hvorfor en stat har ret – eller måske endda pligt – til at handle internationalt, er tæt koblet til de værdier, som fungerer som den legitime basis for lovgivning og politisk aktivisme generelt i staten (Wivel 2013b; Østergaard 2000). Det er disse ideer, der danner grundlag for de politiske magtbalancer, administrative normer og regler samt ressourceallokeringer, som udgør de indenrigspolitiske rammebetingelser for udenrigspolitikken (Olesen og Wivel 2013: 12). Dansk statsidentitet bygger på en kombination af klassiske liberale værdier og lighedsprincipper med rod i organiseringen af 1800-tallets bondebevægelse og på samme tid inspireret af og tæt koblet til udviklingen i skandinavismen og dens tanker om transnationale bånd mellem mennesker (Breitenbauch og Wivel 2004; Parker 2002; Østergaard 2000). Samtidig betød nederlaget i 1864 en efterfølgende skepsis over for militær magtanvendelse som udenrigspolitisk middel og et væsentligt pragmatisk element i den efterfølgende udenrigspolitik: Politikken skulle vise sit

værd gennem resultater for det danske samfund og folk (se f.eks. Knudsen 2006; Wivel 2013b).

Det er disse værdier, som udgjorde en væsentlig del af grundlaget for opbygningen af de nordiske velfærdsstater fra 1930'erne, og som kom til at udgøre legitimitetsgrundlaget for efterfølgende samfundsudviklinger internt i landene og samtidig også for konstruktionen af et 'nordisk internationalt samfund', et normfællesskab mellem de nordiske lande baseret på fælles værdier (Schouenborg 2013a). Med det udgangspunkt synes de seneste 50 års danske diplomatiske praksis at understøtte valget af klimapolitik som en dansk prioritet. Danmark har, i lighed med andre nordiske lande siden 1960'erne, ført en udenrigspolitik, som kan karakteriseres som 'fokuseret og finansieret kontinuerlig værdibaseret aktivisme' (Wivel 2013c: 58), hvor de med udgangspunkt i værdier, som også har dannet udgangspunkt for opbygningen af de nordiske velfærdsstater, aktivt har forfulgt en dagsorden med fokus på emner som udvikling i den tredje verden, fredsbevarelse og konfliktløsning samt klima og miljø (Schouenborg 2013a, 2013b). Et økologisk bæredygtigt samfund med 'miljømæssig velfærd' er således en helt central fælles værdi i det danske samfund (Mouritzen, Wæver og Wiberg 1996: 309), og Danmark udviste sammen med Norge og Sverige en tidlig aktivisme i miljøpolitikken forud for den klimapolitiske prioritering (Ingebritsen 2002). På den baggrund er det ikke overraskende, at bæredygtighed ved Den Kolde Krigs afslutning blev identificeret som et af hovedelementerne i den 'aktive internationalisme', som udgjorde udgangspunktet for dansk udenrigspolitik i de følgende år, og ej heller overraskende, at klimapolitikken har vist sig som en fast del af dansk udenrigspolitisk aktivisme siden.

Ligesom udviklingspolitikken kan klimapolitikken tolkes som udtryk for en transnational solidaritet, som ligger i forlængelse af både 1800-tallets nordisme og 1900-tallets velfærdsstatsopbygning. Udenrigsministeriet præsenterede i 2005 handlingsprogrammet 'Danish Climate and Development Programme', som lancerede en række konkrete danske initiativer med henblik på at understøtte udviklingslandenes indsats på klimaområdet (Udenrigsministeriet 2005). Den direkte forbindelse mellem klimapolitik og udviklingspolitik betones også af den nuværende regering, som finder, at industrilandene bærer et stort ansvar for at begrænse klimaforandringer og derfor bør medfinansiere de mindst udviklede og fattigste udviklingslandes bidrag til global klimapolitik (Regeringen 2012). 'Bæredygtig økonomisk vækst' er da også et væsentligt prioritetsområde for regeringen i udviklingspolitikken, hvor det handler om at 'finde nye og mere effektive produktionsformer, der sikrer, at væksten ikke sker på bekostning af naturressourcer, miljø eller klima'

(Bach 2012). Danmark har desuden bidraget aktivt til en række energiprojekter i Central- og Østeuropa, hvis formål det er at medvirke til en væsentlig reduktion i disse landes CO₂-udslip (Nedergaard 2009: 153-154).

Samtidig er pragmatismen et afgørende træk i den danske klimaudenrigspolitik. Det stærke fokus på grøn vækst repræsenterer i sig selv et markant eksempel på aktivistisk klimapragmatisme, når ansvaret for klodens klima på lang sigt kobles til ønsket om økonomisk vækst på kort og mellemlang sigt: 'Grøn vækst handler ikke om begrænsninger, men om nye muligheder for vækst og arbejdspladser uden overforbrug af naturressourcer, vækst uden skadelig forurening – det skal skabe muligheder for varig vækst' (Bach 2012). Dette er også tydeligt i regeringens grøn bog om EU's fremtidige klima- og energipolitik, som både lægger vægt på bindende klimamål, øget energieffektivitet og reduktion af afhængigheden af fossile brændstoffer (Regeringen 2013). I overensstemmelse hermed betoner ministeren 'the sound and rational economics of changing our energy system' (Lidegaard 2013), ligesom han formidler budskabet om '1. How curbing climate change is both morally right and sound economics, 2. How scarcity of resources and increasingly severe natural disasters restrict growth, 3. And what we can do about it' (Lidegaard 2012; se også Rasmussen 2008).

Det er en klar dansk prioritet, at arbejdet med at finde løsninger på klimaforandringerne handler om at engagere verdens lande i et effektivt samarbejde om klimaudfordringen, og at det multilaterale samarbejde i EU og FN er helt afgørende, hvis dette skal lykkes (Møller 2007). Den danske klimapolitik er således som beskrevet ovenfor indlejret i en europæisk ramme (Nedergaard 2009), og Danmark arbejder med det udgangspunkt for sine klimapolitiske prioriteter i FN. Endelig tolkes klimapolitikken, som det også er tilfældet for den danske udenrigspolitiske aktivisme i almindelighed, ind i den klassisk liberale ramme, som i kombination med solidariteten er karakteristisk for dansk statsidentitet. Som understreget af udviklingsministeren: 'Indsatsen for grøn vækst må ikke føre til nye handelsbarrierer eller urimelige hindringer' (Bach 2012).

V. Konklusion

Den danske internationale klimaaktivisme har vist sig bemærkelsesværdig robust på trods af skiftende værdipolitiske strømninger og uafhængigt af graden af politikens succes. Det skyldes en kombination af globalisering, institutionalisering og europæisering af Danmarks eksterne rammebetingelser og en tæt kobling mellem de grundlæggende værdier, som legitimerer politisk handling i det danske samfund, og klimapolitikken. Vil klimapolitikken på den baggrund også i fremtiden spille en

lige så fremtrædende rolle i den danske udenrigspolitiske aktivisme, som den har gjort i de foregående år?

Når det gælder de indenrigspolitiske rammebetingelser, så synes de robuste. De nordiske velfærdsstater, inklusive Danmark, har gennemgået en række reformer, men grundlæggende anses værdierne fortsat for legitime, og de synes fortsat at understøtte det 'nordiske internationale samfund', inklusive klima- og miljøpolitikken (Schouenborg 2013b). Danmarks internationale klimaaktivisme har nok fået en lidt mere pragmatisk drejning, som stemmer godt overens med udviklingen i den øvrige udenrigspolitik, men det er samtidig i overensstemmelse med de grundlæggende værdier, som den hele tiden har baseret sig på.

Når det gælder de eksterne rammebetingelser er udfordringerne større. Særligt to udviklinger er problematiske for et lille land som Danmark, som ønsker at præge politikken i retning af øget regulering. For det første er klimapolitikken i stigende grad blevet 'high politics', et emne som de politiske beslutningstagere anser for at være af stor betydning for den nationale interesse. Det betyder, at klimapolitikken i dag i mindre grad end tidligere handler om i samarbejde at finde tekniske løsninger på fælles udfordringer og i stedet i højere grad handler om mere grundlæggende politiske og samfundsmæssige udviklinger i landene og i relationerne mellem dem. Dette skaber nye konflikter, giver en større rolle til stormagterne, og gør det mere kompliceret at nå aftaler, sådan som vi så det ved COP15 (Staur 2011: 262-270). For det andet betyder den økonomiske krise en reduceret villighed til at indgå vidtrækkende aftaler på klimaområdet blandt en lang række af verdens stats- og regeringschefer. I den situation er det danske fokus på grøn vækst en mulig strategi til fortsat indflydelse på klimaområdet, eftersom det adresserer problemer med arbejdsløshed og manglende vækst i en klimakontekst. Alt i alt peger udviklingen på den baggrund i retning af, at den danske udenrigspolitiske klimaaktivisme er robust og tilpasningsdygtig, men at det kræver fortsat tilpasning, hvis den skal placere Danmark lige så centralt i de kommende år, som den har gjort i de foregående.

Referencer

- Arter, David (2000) 'Small State Influence within the EU: The Case of Finland's Northern Dimension Initiative', *Journal of Common Market Studies* 38(5): 677-697.
- Bach, Christian Friis (2012) *Udviklingsministerens præsentation af den nye strategi for Danmarks udviklingsamarbejde „Retten til et bedre liv“*, Folketinget, 29. maj 2012, lokaliseret den 17. juli 2013 på <http://um.dk/da/om-os/ministrene/udviklingsminister/taler/forespoergselsdebat-om-ny-udviklingsstrategi/>
- Barston, R.P. (2013) *Modern Diplomacy*, Fourth Edition, Harlow: Pearson.

- Björkdahl, Annika (2008) 'Norm Advocacy: a small state strategy to influence the EU', *Journal of European Public Policy* 15(1): 135-154.
- Blaxekjær, Lau Øjford (2013) 'The emergence, spreading, and beginning consolidation of the Green Growth policy concept', under udgivelse i *Environmental Politics*.
- Bretherton, Charlotte and John Vogler (1999) *The European Union as a Global Actor*, London: Routledge.
- Breitenbauch, Henrik og Anders Wivel (2004) 'Understanding National IR Disciplines outside the United States: Political Culture and the Construction of International Relations in Denmark', *Journal of International Relations and Development* 7(4): 414-443.
- Carter, Neil (2010) 'Climate Change and the Politics of the Global Environment'. I Mark Beeson og Nick Bisley (red.) *Issues in 21st Century World Politics*, Houndmills: Palgrave Macmillan: 52-65.
- Chris, Robert (2010) 'COP15: When is an agreement not an agreement?', *Diplomat*, February 2010, lokaliseret 11. juli 2013 på <http://www.diplomatmagazine.com/issues/2010/february/230-cop15when-is-an-agreement-not-an-agreement-v15-230.html>
- Danish Presidency of the Council of the European Union (2012) *Europa i arbejde. Program for det danske formandskab for Rådet for den Europæiske Union 2012*, København: Udenrigsministeriet.
- East, Maurice A. (1973) 'Foreign Policy-Making in Small States: Some Theoretic Observations Based on a Study of the Uganda Ministry of Foreign Affairs', *Policy Sciences* 4(4): 491-508.
- Easterbrook, Gregg (2010) 'What we should be taxing: Greenhouse gases', *Reuters Opinion*, December 1, 2010, lokaliseret 8. juli 2013 på <http://blogs.reuters.com/gregg-easterbrook/2010/12/01/what-we-should-be-taxing-greenhouse-gases/>
- Folketingets EU-oplysning (2002) 'Dansk EU-formandskab 2002', *EU Fakta* 8 (Juli 2002), lokaliseret den 12. juli 2013 på <http://www.euo.dk/upload/application/pdf/a31e14af/fakta8.pdf>
- Hey, Jeanne A.K. (2003) 'Introducing Small State Foreign Policy'. I Jeanne A.K. Hey (red.), *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behaviour*. Boulder: Lynne Rienner: 1-11.
- Holm, Hans-Henrik (1997) 'Denmark's Active Internationalism: Advocating International Norms with Domestic Constraints'. I Bertel Heurlin og Hans Mouritzen (red.) *Danish Foreign Policy Yearbook 1997*, København: Dansk Udenrigspolitisk Institut: 52-80.
- Holm, Hans-Henrik (2002) 'Danish Foreign Policy Activism: The Rise and Decline'. I Bertel Heurlin og Hans Mouritzen (red.) *Danish Foreign Policy Yearbook 2002*, København: Dansk Institut for Internationale Studier: 19-45.
- Ingebritsen, Christine (2002) 'Norm Entrepreneurs: Scandinavia's Role in World Politics', *Cooperation and Conflict*, 37(1): 11-23.
- Kelstrup, Morten (1993) 'Small States and European Political Integration: Reflections on Theory and Strategy'. I Ib Damgaard Petersen og Teija Tiilikainen (red.) *The Nordic Countries and the EC*, Copenhagen: Copenhagen Political Studies Press: 136-162.
- Knudsen, Tim (2006) *Fra enevælde til folkestyre*. København: Akademisk Forlag.
- Larsen, Henrik (2005) *Analysing the Foreign Policy of Small States in the EU: The Case of Denmark*, Houndmills: PalgraveMacmillan.
- Lidegaard, Martin (2012) *Den grønne vej er den sikreste*, Klima, energi og bygningsminister Martin Lidegaards tale til Global Energy Leaders Forum, London, September 24, 2012, lokaliseret 17. juli 2013 på <http://www.kebmin.dk/minister/indhold/groenne-vej-sikreste>
- Lidegaard, Martin (2013) *A Possible and Profitable Green Transition*, Address by Danish Minister for Climate, Energy and Building, Martin Lidegaard. Delivered at 'French National Council on Energy Transformation', Paris, France, May 15 2013, lokaliseret 17. juli 2013 på <http://www.kebmin.dk/minister/indhold/a-possible-and-profitable-green-transition>

- Løvold, Andreas (2004) 'Småstatsproblematikken i internasjonal politikk', *Internasjonal Politikk* 62(1): 7-31.
- Marcussen, Martin (2013), 'Det klassiske diplomati fragmenteres og hybriddiplomati opstår', *Samfundskøkonomien* 2/2013 (Juni): 5-11.
- Meilstrup, Per (2009) 'Hopenhagen blev til Brokenhagen', blogindlæg, *Mandag Morgen*, lokaliseret 11. juli 2013 på <https://www.mm.dk/blog-cop15-dag-13-brokenhagen>
- Meilstrup, Per (2010) 'The Runaway Summit: The Background Story of the Danish Presidency of COP15, the UN Climate Change Conference'. I Nanna Hvidt og Hans Mouritzen (red.) *Danish Foreign Policy Yearbook 2010*, København: Dansk Institut for Internationale Studier: 113-135.
- Mortensen, Jens Ladefoged (2012) 'Effektiv klimaregulering uden sanktioner? Neoliberal institutionalisme, spilteori og klimaregimets konstruktionsfejl'. I Liv Andersson, Ditte Friese og Gorm Kjer Nielsen (red.) *IP i praksis*, København: DJØF Forlag: 89-105.
- Mouritzen, Hans (2006) 'A Hundred Years of Danish Action Space'. I Nanna Hvidt og Hans Mouritzen (red.) *Danish Foreign Policy Yearbook 2006*, København: Dansk Institut for Internationale Studier: 114-151.
- Mouritzen, Hans og Anders Wivel (2005) 'Intrudition'. I Hans Mouritzen og Anders Wivel (red.) *The Geopolitics of Euro-Atlantic Integration*, London: Routledge: 1-11.
- Mouritzen, Hans, Ole Wæver og Håkan Wiberg (1996) *European Integration and National Adaptations: A Theoretical Inquiry*, New York: Nova Science Publishers.
- Møller, Per Stig (2007) 'Climate change, foreign and security policy', Keynote address by Dr. Per Stig Møller, Foreign Minister of Denmark <http://www.um.dk/da/menu/OmOs/Udenrigsministeren/Taler/Arkiv2007/UdenrigsministerensTaleOmKlimaforandringerOgUdenrigspolitikIChathamHouseDen26Juni2007.htm>
- Nedergaard, Peter (2009) 'Nu taler også politikerne om vejret'. I Marcussen og Karsten Ronit (red.) *Globaliserings udfordringer. Politiske og administrative processer under pres*, København: Hans Reitzel: 144-169.
- Neumann, Iver B. og Sieglind Gstöhl (2006) 'Introduction: Lilliputians in Gulliver's World?'. I Christine Ingebritsen, Iver B. Neumann, Sieglind Gstöhl og Jessica Beyer (red.) *Small States in International Relations*, Seattle: University of Washington Press: 3-36.
- Olesen, Mikkel Runge og Anders Wivel (2013) 'Mellem stormagtsinteresser og småstatsidentitet: Dansk diplomati gennem 150 år', *Samfundskøkonomien* 2/2013 (Juni): 12-17.
- Parker, Noel (2002) 'Differentiating, Collaborating, Outdoing: Nordic Identity and Marginality in the Contemporary World', *Identities* 9(3): 355-381.
- Pedersen, Rasmus, Brun (2012) 'Fra aktiv internationalisme til international aktivisme: Udvikling og tendenser i dansk udenrigspolitisk aktivisme', *Politica* 44(1): 111-130.
- Rasmussen, Anders Fogh (2008) 'Address by Prime Minister Anders Fogh Rasmussen, at the UN Climate Change Conference in Poznan, Poland at December 1, 2008', <http://www.stm.dk/Index/dokumenter.asp?o=2&n=0&h=2&t=14&d=3116&s=1>
- Regeringen (2011) *Et Danmark, der står sammen*, Regeringsgrundlag, Oktober 2011, København: Statsministeriet, lokaliseret 18. juli 2013 på http://www.stm.dk/publikationer/Et_Danmark_der_staar_sammen_11/Regeringsgrundlag_okt_2011.pdf
- Regeringen (2012) *Danmarks nationale indlæg på COP18*, National Statement at COP18 from Martin Lidegaard, Danish Minister for Climate, Energy and Building, December 5, 2012. Lokaliseret 17. juli 2013 på <http://www.kebmin.dk/minister/indhold/danmarks-nationale-indlaeg-paa-cop18>
- Regeringen (2013) *Green paper on a 2030 framework for climate and energy policies*, June 28, 2013, lokaliseret 17. juli 2013 på http://www.kebmin.dk/sites/kebmin.dk/files/nyheder-presse/2030_green_paper_danish_response.pdf
- Schouenborg, Laust (2013a) *The Scandinavian International Society: Primary institutions and binding forces, 1815-2010*. London: Routledge.
- Schouenborg, Laust (2013b) 'Nordisk diplomati: I det skandinaviske internationale samfunds tjeneste?', *Samfundskøkonomien* 2/2013 (Juni): 18-24.
- Skjærseth, Jon Birger (1994) 'The Climate Policy of the EC: Too Hot to Handle?', *Journal of Common Market Studies* 32(1): 25-45.
- Socialdemokraterne, SF, Radikale (2011) *En aktiv og ansvarlig udenrigspolitik*, Lokaliseret 9. juli 2013 på http://www.sf.dk/uploads/media_items/en-aktiv-og-ansvarlig-udenrigspolitik.original.pdf
- Staur, Carsten (2011) *Den globale udfordring: FN mellem relevans legitimitet og handlekraft*, København: Djøf Forlag.
- Søvndal, Villy, Nick Hækkerup og Christian Friis Bach (2012) 'En ny sikkerhedspolitik', *Jyllandsposten*, 20. januar 2012.
- Thomsen, Rasmus Barud og Hans Drachmann (2007) 'Interview: Miljøtopmøde i København 2009: En af min generations største udfordringer', *Politiken*, 22. marts, 2007.
- Udenrigsministeriet (1990) *Udenrigstjenesten mod år 2000*, København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (1993) *Principper og perspektiver i dansk udenrigspolitik*, København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (2003) *En verden i forandring. Regeringens bud på nye prioriteter i Danmarks udenrigspolitik*, København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (2004) *En verden i forandring – nye trusler, nye svar. Redegørelse fra regeringen om indsatsen mod terrorisme*, København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (2005) *Danish Climate and Development Action Programme*, København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (2006) *Den grænseløse verden – Udenrigsministeriet og globaliseringen*, København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (2010) *Danmark i Afghanistan – hvorfor, hvordan og hvor længe?* Maj 2010. København: Udenrigsministeriet.
- Vidal, John, Allegra Stratton og Suzanne Goldenberg (2009) 'Low targets, goals dropped: Copenhagen ends in failure', *The Guardian*, December 19, 2009, lokaliseret 12. juli 2013 på <http://www.guardian.co.uk/environment/2009/dec/18/copenhagen-deal>
- Wivel, Anders (2009a) 'Hvad har klimaet nogensinde gjort for Danmark? En midtvejsevaluering af dansk klimapolitik som udenrigspolitisk strategi' *Politik* 12(1): 27-35.
- Wivel, Anders (2009b) 'En småstat som stormagt? Globaliseringen af dansk sikkerhedspolitik'. I Martin Marcussen og Karsten Ronit (red.) *Globaliserings udfordringer. Politiske og administrative processer under pres*, København: Hans Reitzel: 122-143.
- Wivel, Anders (2013a) 'Danmarks militære aktivisme'. I Kristian Søby Kristensen (red.) *Danmark i krig*. København: DJØF Forlag: 27-51.
- Wivel, Anders (2013b) 'From peacemaker to warmonger? Explaining Denmark's great power politics', *Swiss Political Science Review* 19(3): 298-321.
- Wivel, Anders (2013c) 'Nordisk smart diplomati: et eksempel til efterfølgelse?', *Økonomi og Politik* 86(2): 55-66.
- Østergaard, Uffe (2000) 'Danish National Identity: Between Multinational Heritage and Small State Nationalism'. I Hans Branner og Morten Kelstrup (red.) *Denmark's Policy towards Europe after 1945: History, Theory and Options*. Odense: Odense University Press: 139-184.

Noter

1. Jeg vil gerne takke POLITIKs redaktion samt en anonym referee for kommentarer på et tidligere udkast.
2. Eksempelvis kan årene, som gik forud for COP15, betegnes som en succes (Wivel 2009a), mens selve topmødet blev en fiasko (Meistrup 2010).
3. Artiklen forholder sig udelukkende til klimapolitisk aktivisme som udenrigspolitik. Artiklen diskuterer derfor ikke den tekniske substans i klimadebatten, så som karakteren af, årsagerne til eller konsekvenserne af klimaforandringerne for menneske- og dyreliv, ligesom den heller ikke bidrager til en normativ diskussion af, hvilke politiske mål og midler som er retfærdige i klimapolitikken.
4. Mens der er bred enighed om, at udenrigspolitikken er 'aktivistisk', så er det mere uklart præcis hvilke karakteristika der definerer den danske aktivisme, hvorfor og hvornår aktivismen opstod, og hvilke konsekvenser aktivismen har. Se Pedersen (2012) og Wivel (2013a) for diskussioner af disse tematikker.
5. Aktivismens målsætninger blev formuleret i betænkningen Udenrigstjenesten mod år 2000 i 1990, og yderligere ekspliciteret og uddybet i udenrigsministeriets redegørelse Principper og perspektiver i dansk udenrigspolitik i 1993, hvorefter den under skiftende regeringer blev udviklet i efterfølgende udenrigspolitiske redegørelser (se eksempelvis Udenrigsministeriet 2003; 2004; 2006; 2010).
6. Regeringen gik således målrettet efter og opnåede en 2012-certificering for bæredygtig afholdelse af events. For en oversigt over bæredygtighedstiltagene i forbindelse med formandskabet, se <http://eu2012.dk/da/NewsList/Juni/Uge-26/-/media/Files/Nyheder/iso/SUSTAINABLE%20DANISH%20PRESIDENCY%20FACT%20SHEET%20DK.pdf> (lokaliseret 12. juli 2013).
7. Tak til Lau Øfjord Blaxekjær for denne pointe. Danmark er naturligvis ikke det eneste medlemsland, som bidrager med sit netværk i det globale arbejde for EU's klimapolitik. Blandt andre eksempler kan nævnes Storbritannien, Tyskland, Sverige og Holland.
8. En småstat kan således defineres som den svage part i et asymmetrisk magtforhold (Mouritzen og Wivel 2005: 4).
9. Om dette værdigrundlag og koblingen til dansk og nordisk udenrigspolitik, se Schouenborg (2013a; 2013b) og Wivel (2013b; 2013c).

Interview med klimaminister Martin Lidegaard

Den danske regerings ansigt i de internationale klimaforhandlinger er klimaminister Martin Lidegaard. POLITIK har haft lejlighed til at interviewe ministeren om udsigterne til en ny klimaaftale i 2015 og nytten af hele FN-processen, der indtil nu ikke har leveret en samlet klimaaftale. Martin Lidegaard har tidligere, da han var direktør i den grønne tænketank Concito, udtalt sig opgivende om FN-processen, som han tilbage i 2010 konstaterede var kørt ubehjælpeligt fast. Siden har han fået et mere positivt syn på FN-processen, som ministeren dog samtidig vurderer ikke kan stå alene. FN-processen skal understøttes af direkte handlingsorienteret samarbejde mellem lande, som skal bidrage til at sikre, at de globale reduktionsindsatser ikke går i stå, mens verdens lande forsøger at forhandle sig frem til en samlet klimaaftale i 2015.

POLITIK: *Hvorfor har vi stadig brug for FN-sporet med alle COP-møderne, når det efter 20 år stadig ikke har kunnet levere en global aftale med reduktionsforpligtelser for alle stater, der kan bremse den globale opvarmning?*

Martin Lidegaard: Det er forståeligt, at FN-sporet for mange kan virke nyttesløst, men det er det ikke. FN-sporet er det eneste forum, vi overhovedet har, der ansvarliggør stater, og det er det eneste forum, hvor staterne faktisk er blevet enige om reduktionsforpligtelser. Og det nytter noget. Selvom det er små skridt, der bliver taget – så bliver

der dog taget nogle. Over 90 lande har indtil videre givet deres bud på en reduktionsindsats i kraft af deres forpligtelser fra COP15 i København. Selvom de ikke er juridisk bindende, så er det væsentlige politiske tilkendegivelser. FN-sporet er samtidig det eneste forum, der har den legitimitet og de institutionelle rammer, der var nødvendige for, at verdens lande under COP17 i Durban i 2011 kunne blive enige om et mandat til en færdigforhandling af en global aftale i 2015, hvor samtlige lande skal have juridisk bindende reduktionsforpligtelser fra 2020. Og så må vi ikke glemme, at FN-sporet er det eneste, der indeholder tilsagn om mobilisering af den klimafinansiering, som gør det muligt at gennemføre klimatiltag i ulandene i et omfang, der står mål med udfordringerne. Så på trods af forhandlingernes træghed må vi acceptere, at der bare ikke findes et alternativ med samme globale rækkevidde. Men det står også klart, at det klassiske FN-spor ikke kan stå alene. Vi har også brug for at påvirke de enkelte lande, inden de drager til klimatoptøder, og derfor arbejder vi i mit ministerium også direkte med en række vækstøkonomier med det formål at bidrage med danske erfaringer på energiområdet og påvise, at den grønne omstilling hverken er dyr eller besværlig.

POLITIK: *Hvilke faktorer bevirker, at der ikke er sket grundlæggende fremskridt i klimaforhandlingerne?*

Martin Lidegaard: Jeg er ikke enig i, at der ikke er sket fremskridt i klimaforhandlingerne. Foruden enigheden fra COP15 om, at den globale gennemsnitstemperatur ikke må stige mere end 2 grader i forhold til det førindustrielle niveau, så har mere end 90 lande indmeldt reduk-

tionstilsagn, og ilandene har forpligtet sig til at bidrage med 100 mia. USD i klimafinansiering årligt fra 2020. Og så blev man jo på COP17 enige om, at man senest i 2015 skal indgå en global aftale med bindende reduktionsforpligtelser for alle lande fra 2020. Det går fremad, om end langsomt. Når det er sagt, så er det klart, at der er mange interesser på spil internationalt, som medfører udfordringer for, at alle verdens lande kan blive enige om at tilslutte sig en juridisk bindende aftale med et tilstrækkeligt ambitionsniveau. Selvom man mange steder efterhånden har fået øjnene op for, at den grønne omstilling betaler sig – også økonomisk, så ligger der stadig en barriere for mange i, at omstillingen ofte kræver investeringer her og nu.

POLITIK: *Du har tidligere udtalt dig opgivende om FN-sporet, som du tilbage i 2010 hævdede var kørt fast. Hvad har fået dig til at ændre din opfattelse af COP15-resultatet fra efteråret 2010 til i dag? Og hvordan adskiller situationen efter COP17 sig fra opløbet til COP15, hvor der også indgik en plan for en internationalt bindende aftale for alle lande?*

Martin Lidegaard: De internationale klimaforhandlinger går for langsomt, det er der ingen tvivl om, og hvis ikke landene finder en hel anden vilje til forhandling og forandring frem, bliver det meget svært at nå målsætningen om to grader. Men det er ikke det samme, som at forhandlingerne er gået i stå. Uanset at man ikke på COP15 fik den klimaafnede, som mange havde håbet på, og uanset at der i tiden efter COP15 var en slukøret stemning, også hos mig, så ændrer det ikke ved, at der er sket en række fremskridt, som jeg allerede har nævnt. Det, der for mig adskiller sig fra processen op til COP15, er, at man nu ikke blot er enige om, at der skal indgås en ny klimaafnede, men også at den skal indeholde forpligtelser for alle lande. Derfor mener jeg også, at forhandlingerne skal understøttes og drives frem i alle relevante fora og ved direkte handlingsorienteret samarbejde mellem lande. Det gør vi fra dansk side gennem det vi i mit ministerium kalder handlingssporet – og som dækker over en sammenhængende strategisk samarbejdsindsats i forhold til en række vækstøkonomier og tematisk dansk støtte til fremme af bl.a. vedvarende energi og energieffektivitet og udfasning af subsidier til fossile brændsler.

POLITIK: *Klimaforhandlingerne arbejder nu frem mod en ny stor afnede, COP21, der afholdes i 2015 i Paris. Det er målsætningen, ligesom det var tilfældet med COP15 i København, at alle verdens lande skal blive enige om en global og juridisk bindende afnede, der skal træde i kraft fra 2020. Hvordan forhindrer man en gentagelse af sammenbruddet*

fra COP15, og hvorfor skulle der være grund til at tro, at det lykkes denne gang?

Martin Lidegaard: Selvom det ikke er en garanti for succes, så har vi simpelthen ikke råd til at fejle. Samtidig ser jeg tegn på fremskridt ude i verden. Præsident Obama annoncerede i sin tale i juni, at man fra amerikansk side nu vil tage ansvar for klimaforandringerne i form af en sammenhængende klimaplan. I Kina er man begyndt at tænke i forøget energieffektivitet og vedvarende energi. Faktisk efterspørger man fra kinesisk side danske kompetencer, og så sent som i juni besøgte jeg Kina, hvor jeg underskrev en ny samarbejdsafnede mellem Danmark og Kina med fokus på energieffektivitet. På netop dette område kan danske erfaringer afhjælpe mange af de energiudfordringer, Kina står over for. Så det gør mig fortrøstningsfuld, at mange af de store aktører er ved at gøre deres hjemmearbejde i form af nationale politikker, der kan udgøre grundstene til internationale forpligtelser. Men det er også sådan, at der stadig er nogle, der spiller Sorteper, fordi mange lande stadig tror, at bekæmpelsen af klimaforandringer er dyr. Men hvad der forekommer dyrt nu, kan på længere sigt vise sig at være billigt, også politisk. Luftforureningen i de kinesiske storbyer kan for eksempel forventes at medføre store politiske omkostninger, da den kinesiske middelklasse vil lægge mere og mere pres på de kinesiske politikere og kræve handling.

POLITIK: *Hvordan måles succes ud over indgåelse af en global afnede?*

Martin Lidegaard: Det vigtigste for mig er, at alle lande kommer med denne gang. Ellers kan det simpelthen ikke lade sig gøre at nå 2-graders-målsætningen. Aftalen bør være fleksibel, så ambitionsniveauet for reduktioner kan opskaleres senere. Der er stadig økonomisk krise mange steder – derfor er det utopi at tro, at alle lande vil forpligte sig til deres maksimale ambitionsniveau allerede i 2015. Derudover bør den være effektiv og omfatte reduktionsforpligtelser for alle store udledere, både i- og ulande. Den bør også indeholde et spektrum over forpligtelser, dvs. at den selvfølgelig bør tage forbehold for landenes udvikling – men det er vigtigt, at alle er med.

POLITIK: *Hvilken rolle spiller EU og Danmark i forhold til at sikre, at COP21 bliver en succes?*

Martin Lidegaard: EU er en af de mest progressive kræfter i klimaforhandlingerne. Dels går EU selv foran ved at påtage sig bindende forpligtelser under den anden forpligtelsesperiode af Kyotoprotokollen, dels ligger EU også i front, når det handler om at tilvejebringe klima-

finansiering til ulandene. Kombineret giver det et godt udgangspunkt for at lægge en ambitiøs linje i klimaforhandlingerne og for en konstruktiv dialog med både i- og ulande. Men der er stadig behov for mere ambition fra EU's side. Det gælder dels i forhold til reduktionsindsatsen, hvor Danmark længe har været fortalende for et 'step up' til en udledningsreduktion på 30 pct. i 2020 i forhold til 1990-niveauet, men det gælder også på klimafinansieringssiden. Fra dansk side presser vi på for at opretholde og styrke den ambitiøse linje i EU, og vi vil presse på for, at forhandlingerne om den nye aftale i 2015 hurtigst muligt kommer til at dreje sig om substans. Med hensyn til klimafinansiering så har vi fra dansk side taget teten, og vi afholder i slutningen af oktober et stort og højt profileret klimafinansieringsmøde. På mødet vil prominente ministre fra i- og ulande sammen med toneangivende finansielle institutioner drøfte, hvorledes vi får løftet og mobiliseret yderligere private investeringer til klimatiltag. Denne dagsorden er af høj prioritet for Danmark, da fremdrift inden for klimafinansiering er nødvendig for fremdrift i alle forhandlinger frem til COP21. Vi er fra dansk side også i tæt dialog med Frankrig som COP21-vært, der har tilkendegivet at ville invitere en række nøgleparter, herunder Danmark, til uformelle drøftelser om arkitekturen i den nye aftale. Vi vil også bruge kræfter på at styrke og benytte vores interessefællesskab og dialog med progressive lande uden for EU, herunder ikke mindst i Cartagena-dialogen, den uformelle kreds af progressive i- og ulande, som mødes et par gange om året – og koordinerer tæt i forhandlingerne. Danmark vil lægge sig i selen for at være i front i alliancebygningen mellem u- og ilande.

POLITIK: *Klimaforhandlingerne er nu opdelt i to spor: 1) et spor, hvor landene forhandler om den globale aftale, der skal træde i kraft i 2020, og 2) et spor, hvor landene forhandler om, hvad man kan gøre frem mod 2020. Hvad er udsigterne til at opnå reelle fremskridt i det andet spor?*

Martin Lidegaard: Under COP18 i Doha fik EU i samarbejde med alliancen af små østater sat et vigtigt fingeraftryk på aftalen, nemlig at man i 2014 skal identificere tiltag til at øge ambitionsniveauet før 2020, og 2014 er af flere parter udråbt som 'ambitionsåret'. Der er en række begivenheder i 2014, der giver næring til disse forhåbninger, bl.a. offentliggøres IPCC's femte hovedrapport, der gennemføres en evaluering af ambitionsniveauet i Kyotoprotokollen, og så har FN's generalsekretær, Ban Ki-moon, annonceret at ville samle verdens ledere til et møde om klima i september 2014. Under det konkrete forhandlingsspor, der beskæftiger sig med indsatsen før 2020, er der foruden et fokus på at få nye og øgede re-

duktionstilsagn et særligt fokus på *International Cooperative Initiatives* eller 'internationale samarbejdsinitiativer'. Der er tale om globale eller regionale initiativer, som ofte iværksættes uden for FN-spor, men hvor FN-processen kan spille en rolle dels i forhold til at holde politisk fokus på initiativerne, dels ved at bringe de rette aktører og eksperter sammen og holde et overblik over mulige initiativer og de reduktioner, de leverer. Det kan for eksempel dreje sig om initiativer til at hjælpe lande med at fjerne deres støtteordninger til fossile brændsler, til at udbrede vedvarende energi eller øge energieffektiviteten. Det er min vurdering, at sådanne initiativer kan få en væsentlig betydning i perioden frem til 2020, hvor de også kan bidrage til, at flere lande kan få en fortrolighed med de grønne løsninger, som vil give dem mod på at påtage sig nye eller øgede reduktionstilsagn.

POLITIK: *COP19 skal holdes i Polen i år. Polen er i EU et af de mindst grønne lande, og Polen og Danmark har i EU-samarbejdet ikke altid været enige, fx om håndteringen af ikke-brugte, tildelte kvoter under Kyoto Protokollen. Hvad forventer du af COP19 i Polen?*

Martin Lidegaard: Værtsrollen drejer sig ikke mindst om at skabe rammerne for et velafholdt møde. COP19 er derfor en god mulighed for Polen til at vise sig selv frem som et land, der tager klimaforandringerne alvorligt og er med til at drive forhandlingerne frem op til den globale aftale i 2015.

POLITIK: *Hvorfor er det vigtigt at inddrage virksomheder i FN-processen, og hvordan kan man gøre det?*

Martin Lidegaard: Kampen mod klimaforandringerne er en god forretningsmulighed for de private investorer og virksomheder, der forstår at respondere på efterspørgslen efter løsninger og produkter, der relaterer sig til udledningsreduktioner eller klimatilpasning. Fra offentlig side kan vi fremme og imødekomme de private aktørers store engagement ved at sikre regulering og rammevilkår, der skaber incitamenter til for eksempel at gennemføre energieffektiviseringer eller investeringer i klimaløsninger i ulandene. Det er bl.a. også derfor, jeg har inviteret både offentlige og private aktører til det store klimafinansieringsmøde i oktober i København. Samarbejdet mellem de offentlige og private sektorer udgør et vigtigt element i forhandlingerne om finansieringen af den globale aftale i 2015 og drøftelserne om udformningen af Den Grønne Fond.

POLITIK: *Klimapolitik er et meget komplekst område politisk, økonomisk, juridisk, etisk og samfundsmæssigt. Hvilke*

globale, nationale og lokale tiltage uden for FN-systemet ser du som de vigtigste for at reducere udslippet af drivhusgasser tilstrækkeligt?

Martin Lidegaard: De internationale klimaforhandlinger kan selvfølgelig ikke stå alene. Regeringen har fokus på at skabe reduktioner på kort og mellemlangt sigt gennem konkret handlen. Hvis man ser på, hvem der kommer til at bruge mere og mere energi i verden, er det klart, at de store og voksende ulande er afgørende. Det er her, at langt den største del af verdens reduktionspotentialer skal findes. Danmark har sat fokus på at flytte en mindre andel af toneangivende landes klima- og energipolitik ved at styrke vores faglige samarbejde med netop de lande, som kan drage nytte af danske erfaringer og kompetencer – og vel at mærke, hvor det giver størst effekt. Energieffektiv-

itet er for eksempel et fokusområde i en del af regeringens bilaterale samarbejde med toneangivende vækstøkonomier som Kina, Vietnam, Sydafrika og Mexico. Det er bilaterale samarbejder, der går i dybden og trækker på danske klima- og energipolitiske kompetencer, herunder i forbindelse med indfasning af vedvarende energi, udbredelse af fjernvarme og energieffektivt byggeri. Samtidig med at vi målretter indsatsen i nogle af de vigtigste lande, fokuserer vi også på de afgørende indsatsområder på tværs af ulandene. Et eksempel på en innovativ indsats på tværs af ulandene er Danmarks partnerskab med bl.a. Verdensbanken, som har fokus på udfasning af fossile brændsels-subsidier. Der er meget godt at gøre for klimaet i det danske handlingsspor, og det er klart, at vi vil arbejde progressivt videre med det, samtidig med at vi arbejder på, at tingene skal udvikle sig i FN-sporet.



ARTIKLER

Om metoden i normativ politologi¹

Lasse Nielsen

Ph.d.-studerende, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Normativ politologi omhandler en del af statskundskaben, der beskæftiger sig med normative spørgsmål, og som søger at nå til normative konklusioner. Den normative politologi adskiller sig fra den mere udbredte empirisk-funderede statskundskab, idet den har til formål at vurdere, evaluere og begrunde moralske principper, der finder anvendelse i den politiske verden, snarere end at forsøge at forstå eller forklare denne. I denne artikel fremstilles et bud på en egentlig systematisk metode indenfor normativ politologi

Statskundskab eller *politologi* er den videnskabelige disciplin, der omhandler den politiske verden, dens strukturer og aktører, fænomener og institutioner. Med *normativ politologi* ønsker jeg at referere til den del af statskundskaben, der omhandler normative spørgsmål, og som søger at nå til normative konklusioner. Den normative politologi adskiller sig fra den mere udbredte empirisk-funderede statskundskab, idet den har til formål at vurdere, evaluere og begrunde moralske principper, der finder anvendelse i den politiske verden, snarere end at forsøge at forstå eller forklare denne. Normativ politologi falder ind under den undertiden anvendte, men ofte lidt kejtede samlebetegnelse *politisk teori*, men er her igen forskellig fra de dele af politisk teori, som har til hensigt at forklare snarere end at vurdere og begrunde. Normativ politologi låner hermed fra den politiske filosofi, men har alligevel sin berettigelse som en videnskabelig disciplin inden for det bredere felt af statskundskab. I denne artikel fremstiller jeg, hvad jeg ser som det bedste bud på en egentlig systematisk me-

tode inden for normativ politologi. Jeg gennemgår dens centrale elementer og argumenterer for, at den på afgørende punkter ligner metoder, vi kender fra andre dele af statskundskaben. Afslutningsvis diskuterer jeg metodens udfordringer og begrænsninger.

Statskundskab som deduktiv disciplin

Typisk er statskundskab en deduktiv videnskab. Dvs., at den på baggrund af allerede kendte forhold, stammende fra eksisterende teori eller fra tidligere videnskabelige undersøgelser, opstiller testbare hypoteser om endnu ikke undersøgte forhold, som den så søger at be- eller afkræfte ved inddragelse af målinger af den „virkelige“ verden. Den såkaldte „hypotetisk-deduktive metode“ (Popper 2002) kan således anses for at være en bred anvendelig samlebetegnelse for store dele af statskundskaben. Dette står i kontrast til den induktive eller eksplorative videnskab, hvor formålet er at etablere teori på baggrund af data, snarere end den anden vej rundt. Dermed ikke sagt, at induktiv metode er uvidenskabelig eller ikke har en rolle at spille inden for statskundskaben. Tværtom; ofte anvendes induktive studier med bragende succes indenfor statskundskaben til opsøgende teoriudvikling på områder, hvor man ikke i forvejen har meget teoretisk viden, eller til at uddybe og kvalificere allerede konkluderede kausalsammenhænge (Andersen, Binderkrantz og Hansen 2010: 73-74). Anvendt således er induktive studier altså ikke i modstrid med, men snarere et supplement til den deduktive statskundskab, og i mange nutidige politologiske forskningsdesigns går induktive og deduktive studier hånd i hånd. Kigger man på det generelle billede, forholder det sig sådan, at den hypotetisk-deduktive

metode af mange anses for standard fremgangsmåden inden for den politologiske videnskab. Denne opfattelse bekræftes af en analyse af artikler publiceret i tre førende politologiske tidsskrifter fra 2001-2005, på baggrund af hvilken Clarke og Primo påviser, at næsten halvdelen (46 procent) følger eller foreskriver den hypotetisk-deduktive metode (Clarke & Primo 2007). Det får Clarke og Primo til at konkludere, at den hypotetisk-deduktive metode nutidigt er den primære fremgangsmåde indenfor politologiske studier.

Den hypotetisk-deduktive metode har følgende struktur:

- (i) Hypotese *H* opstilles på baggrund af eksisterende teori.
- (ii) Implikation *I* udledes af *H* og den tilhørende eksisterende teori.
- (iii) Ved undersøgelse konstateres enten *I*, hvorved *H* styrkes, eller *ikke-I*, hvorved *H* afkræftes.

Den hypotetisk-deduktive metodes succes står og falder med, hvilke grunde man kan give for sin konklusion om hypotesen. Statskundskabens generelle udgangspunkt som værende en empirisk videnskab foreskriver, at grundlaget for videnskabelige konklusioner stammer fra indsamling af data (Klemmensen, Andersen og Hansen 2011: 19-21; Hellevik 1999: 12). Med andre ord, man giver grunde for sine konklusioner ved at pege på, hvordan verden i virkeligheden forholder sig. For eksempel kan en bekræftende observation af en på baggrund af teoretisk forudsigelse forventet vælgeradfærd som følge af en given mediebegivenhed give os grund til at acceptere visse (og afvise andre) teoretiske opfattelser af mediernes rolle i politik. Lad os kalde sådanne grunde *empirisk baserede grunde*.

Selvom det utvivlsomt forholder sig sådan, at mainstream statskundskab primært er interesseret i empiriske forskningsspørgsmål, skal man være påpasselig med at gøre empirisk baserede grunde til en politologisk stereotyp. Indenfor den normative del af politologien kan det være svært at give sådanne empirisk baserede grunde, og det vil i de fleste tilfælde også være meningsløst. Hvis man eksempelvis ønsker svar på, hvilken fordelingsstruktur der er den mest retfærdige, og dermed hvilken et retfærdigt samfund burde foretrække, er det svært at forestille sig, at empiriske målinger kan udgøre et legitimt grundlag for, hvad end konklusionen måtte være. Problemet er, at den normative videnskab på sin vis er interesseret i verden, som den *burde* være, og det giver således ikke altid mening at henvise til, hvordan verden i virkeligheden ser ud. Det betyder ikke, at den normative politologi kan tillade sig ikke at forholde sig til gældende fakta, og heller

ikke, at den ikke gør det (Lippert-Rasmussen 2011). Det betyder bare, at der er visse spørgsmål, som fakta ikke kan hjælpe os med at besvare. Den normative politologi omhandler i særdeleshed denne type spørgsmål.

I stedet peger den normative politologi ofte på *evaluative grunde* for at nå sine konklusioner. Med evaluative grunde skal jeg her forstå grunde, der baserer sig på etiske overbevisninger, normative principper og teorier. Jeg skal i det følgende gå mere i dybden med, hvad dette er, og hvordan det mere specifikt kommer til udtryk, men lad mig her først fremlægge den helt grundlæggende påstand, at de evaluative grunde er relevante, fordi de er de bedst egnede til at legitimere konklusioner på normative forskningsspørgsmål. Det er således ikke, (bare) fordi der ikke er data til rådighed, at man tyr til denne form for begrundelse, men fordi man anser sådanne grunde som de mest (og i mange tilfælde de eneste) valide grunde til at komme med normative konklusioner. Som vi skal se i denne artikel, er anvendelsen af evaluative i stedet for empirisk baserede grunde fuldt kompatibel med den hypotetisk-deduktive karakter, som tilskrives størstedelen af den politologiske forskning.

Den normative politologis metode: At give evaluative grunde

I en meget populær forelæsningsserie om retfærdighed indleder Harvard filosofen Michael Sandel sin introducerende forelæsning med nogle generelle betragtninger om den normative filosofis væsen og virke. „Filosofien“, fortæller han, „belærer os og foruroliger os ved at konfrontere os med det, vi allerede ved [...]. Den fungerer ved at tage det, vi allerede ved fra velkendte situationer, som vi ikke sætter spørgsmålstegn ved, og gøre det mærkeligt [...]. Filosofien fremmedgør os fra det velkendte; ikke ved at tilføre ny information, men ved at invitere til og ved at fremprovokere en ny måde at anskue på.“² Citatet fortæller os ikke meget om en egentlig videnskabelig metode som sådan (forstået som en klart struktureret fremgangsmåde, som videnskaben bør følge), eller om hvordan filosofi praktiseres eller bør praktiseres. Alligevel forholder citatet sig til den grundlæggende fremgangsmåde, der i nyere tid anvendes inden for store dele af den politiske filosofi og politisk teori.

Citatet indeholder tre væsentlige elementer. For det første at der tages udgangspunkt i det allerede velkendte; for det andet at målsætningen er at nå frem til en ny anskuelse eller en ny måde at anskue på; og endeligt for det tredje, at denne målsætning opnås, uden at der tilføres ny information. De første to elementer virker ikke til at være særlige egenskaber for den normative videnskab, taget i betragtning hvad jeg ovenfor har sagt om statskundskabens grundlæggende brug af den hypotetisk-deduktive

metode. De fleste former for politologisk videnskab tager udgangspunkt i teoretisk baserede antagelser om den verden eller de objekter, de undersøger, og søger på den baggrund at fremsætte mere eller mindre provokerende og i øjenfaldende hypoteser, og i kraft af disses eller afkræftelse søger man så at fremtvinge en ny anskuelse af det undersøgte. De første to elementer, jeg har fremhævet, synes således bare at henvise tilbage til den deduktive videnskabelige fremgangsmåde. Det særligt karakteristiske for den normative videnskab er det tredje element, som Sandel fremhæver, at den når frem til sine konklusioner (sine nye måde at anskue på) uden at tilføre *ny* information. Sandel understreger hermed den normative videnskabs afhængighed af at kunne begrunde sine konklusioner uden henvisning til data.

Det ville så være naturligt at spørge, hvordan den gør dette. Det korte svar er, at den fremstiller og evaluerer grunde, baseret på et allerede eksisterende system af normative overbevisninger. Den normative politologis metode fungerer ved, at man tager udgangspunkt i sine mest sikre etiske betragtninger, domme eller synspunkter, og konfronterer disse med generelle normative principper eller teorier, med henblik på at se, hvor der er bedst overensstemmelse. Af de mere generelle principper og teorier kan man så igen udlede etiske implikationer, nye synspunkter og betragtninger, som følger af teorierne, indtil man til sidst har et kompliceret, men etisk funderet system af principper, teorier og domme. Idéen er så, at disse gentagende kan testes imod nye synspunkter, principper og teorier med det formål at undersøge, om systemets dele skal afvises, revideres eller nytænkes. Metoden er udtryk for en *kohærentisme*, hvor alle normative elementer i det givne system konstant udfordres og evalueres på baggrund af deres sammenhæng med andre normative elementer og med systemet i sin helhed (Daniels 1979; Lippert-Rasmussen 2005). Ingen synspunkter, principper eller teorier er i udgangspunktet immune for revision, men systemets sammenhængskraft centrerer om de elementer, der indeholder den største grad af sikkerhed.

Den normative politologis metode giver grunde for sine konklusioner ved at henvise til, hvad der ville være fornuftigt at acceptere eller konkludere i henhold til de givne omstændigheder. Her er det essentielt, at „fornuften“ er en repræsentativ fornuft; *ikke én konkret persons* opfattelse. Pointen er, at for at kunne være en tilstrækkelig ambassadør for „fornuften“ i sin abstrakte form, må en person frigøre fra de partikulære omstændigheder, der gør ham ude af stand til at anskue de normative problemstillinger fra en fornuftig synsvinkel. I den moralfilosofiske tradition, forekommer fornuftens ambassadør i forskellige former (fra Platons personificeringer af Sokrates til utilitarismens henvisning til den upartiske tilskuer). I

nyere tids normative politologi forefindes fornuftens ambassadør som oftest ved at involvere læseren på en måde, der gør ham til repræsentant for den almene fornuft. Man baserer sig på alment kendt logik, og går frem ved at henføre læseren til det grundlæggende fornuftige i at acceptere det foreliggende argument. Betragt som eksempel, Ronald Dworkins kritik af princippet om velfærdslighed (Dworkin 1981). Dworkin beder læseren forestille sig en person, Louis, som har ekstremt dyre præferencer. Med mindre Louis har adgang til strandhøjle æg og dyre vine, vil han ikke have samme grad af velfærd (tilfredshed eller ønskeopfyldelse) som andre, og da princippet om velfærdslighed foreskriver, at folk alt andet lige har lige velfærd, følger det af princippet, at Louis skal have tildelt en større andel af samfundets ressourcer end andre. Dworkin henviser til den almene fornuftige persons skepsis i henhold til denne implikation, og konkluderer på den baggrund, at vi må forkaste princippet om velfærdslighed. De normative grunde, som Dworkin her i særdeleshed og den normative politologi som helhed giver, får således deres legitimitet fra at være alment acceptable blandt fornuftige personer. I det følgende afsnit skal jeg kort skitsere John Rawls' *reflekterede ligevegt*, som anses for standardmetoden indenfor normativ statskundskab, samt Martha Nussbaums såkaldte *interne essentialisme*. Begge metoder anser jeg for versioner af den normative politologis metode.

To versioner, samme metode

Som nævnt er anvendelsen af evaluative grunde den alt-overvejende typiske fremgangsmåde indenfor den normative politologi. Selvom den findes i forskellige varianter og forskellene imellem disse løbende diskuteres, bygger de grundlæggende på den samme struktur, som ovenfor skitseret. Da mit formål her er at redegøre for og forsvare metoden snarere end at diskutere dens forskellige udlægninger, vil det være tilstrækkeligt blot at bemærke et par forskellige udlægninger af metoden og at pointere, hvordan disse forholder sig til den grundlæggende struktur. I det følgende skal jeg fremhæve først John Rawls' *reflekterede ligevegt* som standardversionen indenfor den normative politologi og dernæst Martha Nussbaums *interne essentialisme*.

Rawls' reflekterede ligevegt

Den grundlæggende mekanisme i Rawls' reflekterede ligevegt er en løbende afvejning af moralske domme og moralske principper og teorier imod hinanden. Udgangspunktet for at opnå reflekteret ligevegt er velovervejede moralske domme (eller intuitioner), med hvilket Rawls mener, „those rendered under conditions favorable to the exercise of the sense of justice“ (Rawls 1971: 47). Vi bør

altså se bort fra domme foretaget under forhold, der sandsynliggør moralsk fejlbedømmelse (så som at være under pres eller i tidsnød, når vi strategisk sigter på at opnå noget bestemt osv.). Når et sæt af sådanne velovervejede domme er konstrueret, bør det konfronteres med forskellige sæt af moralske principper, og genovervejes i lyset af disse på et højere abstraktionsniveau. For at eksemplificere det lidt, kan man forestille sig, at man spørger sig selv: Hvilke generelle moralske principper er det, jeg referer til, når jeg foretager disse moralske vurderinger? Det kan være, at nogle af de domme, man i udgangspunktet havde foretaget, skal revideres på baggrund af de principper, man kommer frem til. Ligeledes er det muligt, at nogle af principperne må tilpasses de domme, man kom frem til, men på et givent tidspunkt vil man nå frem til et „match“ imellem principper og velovervejede moralske vurderinger.

Man kan anse denne umiddelbare sammenhørighed mellem domme og principper som en „snæver“ reflekteret ligevægt (Daniels 1979: 257). En mere „bred“ reflekteret ligevægt opnås, idet sammenhørigheden af moralske domme og principper også bliver informeret af en række af teorier om gældende baggrundsforhold, så som teorier om den menneskelige persons kapaciteter og om regler og normer for social interaktion (Daniels 1979: 260), og revideret på baggrund af disse. Den brede reflekterede ligevægt opstår så som en sammenhørighed på tre forskellige niveauer af henholdsvis velovervejede domme, moralske principper og baggrundsteorier, og en løbende evaluering og potentiel revidering er mulig (og måske endda påkrævet) på samtlige niveauer.

Bredt forstået kan den reflekterede ligevægt opfattes som et kohærent system af normative enheder (hhv. velovervejede domme, moralske principper og baggrundsteorier). Det betyder også, at systemets fundament ligger i enhedernes sammenhæng. Visse enheder vil være stærkere funderet i systemet end andre, grundet at de enten har en meget stærk relation til andre enheder eller har relationer til mange af de andre enheder. Man kan rimeligvis beskrive dem som systemets „nodalpunkter“, for at bruge en reference til general videnskabsteoretisk kohærentisme. At afskrive sådanne kernelementer (eller nodalpunkter) vil kræve omfattende revisioner af systemet (og de andre elementer heri), og netop dette giver disse elementer et stærkt fundament. Et eksempel er den moralske dom: „det er forkert at forvolde skade på andre personer uden grund“. De fleste vil dele denne opfattelse i al dens umiddelbarhed, uden at behøve at henvise til nogen form for teori eller moralsk princip. Og at afvise den synes at kræve omfattende revideringer af vores moralske system af domme, teorier og principper. For eksempel ville det kunne kræve, som Daniels pointerer, at vi forestiller os

en verden med en noget anderledes opfattelse af det at være en „person“ end vores gængse (Daniels 1979: 267).

Når vores velovervejede domme og moralske principper i lyset af de relevante baggrundsteorier mødes i en reflekteret ligevægt, bør denne udfordres ved at konfrontere en lang række tænkelige scenarier af både aktuel og hypotetisk karakter, for at undersøge, om den etablerede ligevægt har acceptable implikationer i disse og lignende situationer (Rawls 1971: 52; Daniels 1979; Lippert-Rasmussen 2011: 299). Hvis implikationerne er acceptable, giver det os yderlige grund til at hævde netop dette system af domme, teorier og principper. Hvis implikationerne er uacceptable har vi grund til at overveje, om vi bør revidere systemets enheder, dvs., vores domme, principper eller teorier. Vi kan her se, hvordan reflekteret ligevægt som udtryk for den normative politologiske metode, anvender den selv samme hypotetisk-deduktive logik, som også den empiriske statskundskab følger.

- (i) Hypotese H opstilles på baggrund af eksisterende system af velovervejede domme, moralske principper og teorier om gældende baggrundsforhold.
- (ii) Implikation I udledes af H samt eksisterende system
- (iii) Ved undersøgelse konstateres enten accept af I , hvorved H styrkes, eller accept af *ikke- I* , hvorved H afkræftes.

Hypotesen H udgøres her af det princip eller den moralske regel, som vi ønsker at udfordre. Implikationen I udledes som en konsekvens af det moralske princip i hypotesen, og undersøgelsen udgøres af en vurdering af, hvorvidt det ville være rimeligvis fornuftigt at acceptere I .

Det vil her være nyttigt med et eksempel, så lad mig helt kort vende tilbage til Dworkins Louis, som har ekstremt dyre præferencer (Dworkin 1981). Lad den moralske regel, vi ønsker at undersøge sige følgende: *En situation er retfærdig, hvis og kun hvis alle er stillet lige med hensyn til velfærd*. Denne regel udgør hypotesen H i vores deduktive model. En implikation I af denne regel er, at der, for at en given fordeling kan siges at være retfærdig (dvs., at alle har samme grad af velfærd), kræves omfordeling af ressourcer, således at folk med ekstremt dyre præferencer tildeles en større andel af ressourcer end andre (og end hvad der svarer til deres „lige andel“). Da implikationen I er uacceptabel (ifølge Dworkin), bør vi revidere eller afvise den moralske regel om velfærdslighed. Dette siger i sig selv ikke noget om, hvordan vi bør revidere reglen, eller om hvilken regel vi skal foretrække i stedet, men det fortæller os i det mindste noget om, hvad en moralsk regel, hvis implikationer vi burde acceptere, skal være i stand til. Dworkins pointe er her, at den ikke

bør være afhængig af variation i individuelle præferencer.³ Teoretikere, der modsat Dworkin anser reglen om vel-færdighed for at være en mere sikker etisk betragtning, må som alternativ drage den konklusion, at vi må revidere vores intuition om Dworkins eksempel, således at *I* ikke anses for uacceptabel.

Nussbaums interne essentialisme

I sit arbejde med at forsvare og videreudvikle Amartya Sens kapabilitetsteori præsenterer Martha Nussbaum en objektiv liste af ti centrale kapabiliteter (Nussbaum 2000: 78-80, 2006: 76-78; 2011: 33-34). Pointen er ifølge Nussbaum, at listen udgør kapabiliteter, der er en så fundamental del af det menneskelige liv, at et liv foruden den hvilken som helst af dem vil kunne betegnes som et umenneskeligt eller uværdigt menneskeligt liv. For at kunne begrunde denne kritiske vigtighed af de pågældende kapabiliteter, behøver Nussbaum en form for pålidelig begrundelse, og ligesom andre repræsentanter for den normative politologis metode, henviser hun til evaluative grunde for at acceptere sit perspektiv.

I sine tidligere værker, gør hun dette ved at opstille en moralsk funderet intern essentialisme. For eksempel skriver hun (1988: 177):

„for Aristotle, as text clearly shows, the question as to whether a certain function is or is not part of our human nature is a certain special sort of evaluative question, namely, a question about that function is so important that a creature who lacked it would not be judged to be properly human at all. This question is answered like any other Aristotelian ethical question: namely, by looking at the evaluative beliefs of the many and the wise“.

Som citatet viser, mener Nussbaum begrundelsen skal findes ved at henvise til moralske vurderinger, der for det første vinder bred appel og for det andet, ligesom Rawls' initiale moralske domme, er velovervejede. Dette kan ses som et eksempel på at inddrage den almene menneskelige fornuftig, hvorved hun søger at finde rimeligt grundlag for acceptable konklusioner, uden at inddrage empiriske iagttagelser, observationer eller lignende af mere faktisk karakter. Denne praksis kan retfærdiggøres, mener hun, som hun skriver andetsteds, fordi (1992: 208):

„Human nature cannot, and need not, be validated from the outside, because human nature just *is* an inside perspective, not a thing at all, but rather the most fundamental

and broadly shared experiences of human beings living and reasoning together.“

Selvom citatet her afslører, at Nussbaum ikke mener, at de centrale menneskelige kapabiliteter i tilstrækkelig grad kan retfærdiggøres på et databaseret grundlag, så er der faktisk foretaget empiriske studier (baseret på spørgeskemadata), som dokumenterer, at vigtigheden af de pågældende kapabiliteter, der er at finde på Nussbaums endelige liste, i overvejende grad bekræftes af personers oplevelse af, hvad der udgør kritiske aspekter af et menneskeligt liv (Wolff & de-Shalit 2006). Man kan vel sige, at Nussbaums *interne essentialisme* herved er blevet *eksternt* bekræftet. Ikke desto mindre gør Nussbaum det her klart, at den afgørende begrundelse for hendes liste udgøres af ikke-data baseret grunde af evaluativ karakter.

I sine senere værker hævder Nussbaum, at det metodiske udgangspunkt for hendes udvikling af kapabilitetsteorien er fuldt kompatibelt med Rawls' reflekterede ligevægt, og at hun tilskriver sig denne form for abstrakt metode, som jeg anser for standard versionen af normativ politologisk metode (Nussbaum 2000: 102; 2006: 5). Selvom flere har anset dette for et metodisk skifte i Nussbaums arbejde,⁴ mener jeg, at det snarere må betragtes som et skifte i perspektiv og en indrømmelse af den nødvendige vigtighed af Rawls' reflekterede ligevægt, end det er et egentligt skift i metode. Pointen er, at den interne essentialisme sådan set er bibeholdt i Nussbaums værker, idet hun stadig arbejder ud fra en teoretisk kerne af centrale menneskelige kapabiliteter, som er konstrueret og udviklet på baggrund af (ide)historisk og filosofisk praksis, selvom hun tilegner sig Rawls' reflekterede ligevægt som den afgørende „proces“, der løbende skal udfordre og teste dette normative teoretiske udgangspunkt (2011: 77). I det mindste skulle det gerne fremgå af min korte gennemgang her, at både Rawls' reflekterede ligevægt og Nussbaums interne essentialisme er sammenfaldende i den forstand, at de går frem ved at henvise til evaluative grunde, hvis validitet hviler på, at de er acceptable for den alment fornuftige person. Lighedspunkterne på de to synes for mig større end forskellene i det perspektiv.

Om tankeeksperimenter og at bruge „intuitioner“ som data

Som det fremgår af vigtigheden af at give evaluative grunde, spiller „intuitioner“ en væsentlig rolle for den normative politologis metode. Bekræftelsen eller tilbagevisningen af et givet moralsk princip bygger typisk på en intuitiv vurdering af, hvorvidt implikationen *I* er acceptabel. Det er vigtigt at bemærke, at „intuition“ her ikke referer til ordets dagligdags betydning af „umiddelbar mavefornemmelse“ (Daniels 1979: 271), eller noget, der

særligt tilskrives den fintfølelse kvindelige dømmekraft, men igen henviser til velovervejede moralske vurderinger eller domme. Endvidere ligger der også i „det intuitive“ i denne forstand, at det som regel er bredere end blot den enkeltes vurdering, men snarere referer til en fælles intuitiv kraft (eller igen, hvordan den alment fornuftige person ville respondere på en given situation).

En typisk måde at teste moralske principper imod intuitionen er at opstille tankeeksperimenter. Idéen er, at fordi principperne er udtryk for almengyldige regler er det nødvendigt for en vurdering af deres gyldighedsgrænse, at teste deres implikationer i alle mulige situationer, hypotetiske som aktuelle (Lippert-Rasmussen 2011). Tankeeksperimenterne er typisk designet til at illustrere en bestemt implikation af det testede princip, og det vil som regel klart fremgå af eksperimentets kontekst, hvorvidt princippet implikation er „intuitivt“ acceptabel eller ej. Hvis dette ikke klart fremgår, er der meget der allerede her tyder på, at tankeeksperimentet ikke er tilstrækkelig succesfuldt. Lad mig fortsætte her med et par eksempler.

I en meget anerkendt, omend omdiskuteret artikel, retter Elizabeth Anderson en kritik af en bestemt retfærdighedsopfattelse, som hun kalder *held egalitarisme*, hvilende på et princip, der hævder, at det er uretfærdigt, hvis nogen er stillet dårligere end andre af grunde som de ikke selv har kontrol over. Anderson argumenterer blandt andet for, at held egalitarismen ikke er i stand til at anerkende, at selvskyldigt tilskadekomne har et retfærdigt krav på behandling, selv i tilfælde hvor de er kommet alvorligt til skade, hvilket hun mener, at de fleste vil finde er for kynisk en retfærdighedsopfattelse. Andersons argument baserer sig på følgende tankeeksperiment (Anderson 1999: 295-296):

“Consider an uninsured driver who negligently makes an illegal turn that causes an accident with another car. Witnesses call the police, reporting who is at fault; the police transmit this information to emergency medical technicians. When they arrive at the scene and find that the driver at fault is uninsured, they leave him to die by the side of the road. According to Rakowski’s doctrine, this action is just, for they have no obligation to give him emergency care. No doubt, there are sound policy reasons for not making snap judgments of personal responsibility at the scene of an emergency. The best policy is to rescue everyone and sort questions of fault out later. But this is of no help to the luck egalitarian. There is the uninsured driver, hooked up to a respirator, fighting for his life.

A judicial hearing has found him at fault for the accident. According to Rakowski, the faulty driver has no claim of justice to continued medical care. Call this the problem of *abandonment of negligent victims*.”

Andersons argument følger en *modus tollens* form, dvs., det bygger på en logisk gyldig struktur, som vi også kender fra fremgangsmåden i den hypotetisk-deduktive metode:

- (a) Hvis *H*, så *I*
- (b) Ikke *I*
- (c) Ergo: Ikke *H*.

Den første præmis (a) er hypotetisk og bygger på en påstand om følgen af implikationen *I* fra hypotesen *H*. Den anden præmis (b) afviser implikationen *I*. Og konklusionen (c) følger af accepten af de to foregående præmisser, dvs., man kan umuligt afvise (c), hvis man accepterer (a) og (b). Overført på Andersons argumentation:

- (a) Hvis (*H*) held egalitarismen er holdbar, så (*I*) er det retfærdigt at afslå hjælp til selvskyldigt tilskadekomne
- (b) Det er *ikke* (*I*) retfærdigt at afslå hjælp til selvskyldigt tilskadekomne
- (c) Ergo: (*H*) held egalitarismen er *ikke* holdbar.

Andersons tankeeksperiment er designet til at underbygge den normative præmis (b), hvilket vil sige at vise, at det ikke er retfærdigt at afstå hjælp til selvskyldigt tilskadekomne. Hvorvidt dette lykkes hende er omdiskuteret og vældig interessant men udenfor mit fokus her. Bemærk dog at da argumentet er logisk gyldigt, dvs., at konklusionen følger af præmisserne, så kan det kun tilbagevises ved at forkaste enten (a), altså at *I* følger af *H*, eller (b), at vi bør forkaste *I*. Forsvarer for held egalitarisme har forfulgt begge strategier (Segall 2010a; 2010b; Voigt 2007). Pointen her var dog blot at vise, hvordan tankeeksperimenter anvendes til at teste hypotesers implikationer imod den alment fornuftige intuition.

Et kendetegn ved tankeeksperimenter er, at de er *tankeeksperimenter*. Med andre ord er det kun fantasien, der sætter grænser for, hvilke omstændigheder eksperimentet skal indeholde. Dette kendetegn har fået flere til at kritisere den undertiden *meget* kreative brug af tankeeksperimenter for at gøre den politiske teori og filosofi virkelighedsfjern og derfor begrænse dens anvendelighed i realistiske sammenhænge (Elster 2011). Kritikken understreger vigtigheden af at forstå tankeeksperimenter og deres anvendelighed *rigtigt*, hvilket kan være svært nok,

men som en kritik af selve brugen af tankeeksperimenter som sådan, er den utilstrækkelig. Pointen er, at fordi den normative politologi omhandler normative principers almengyldighed, så er det nødvendigt at forholde sig til disses implikationer både i aktuelt realistiske og i hypotetisk mulige scenarier. Lad mig igen her konsultere et eksempel.

I et forsøg på at udfordre, hvad han kalder „selvejerskabstesens“, opstiller Kasper Lippert-Rasmussen følgende scenarie, der er en revideret udgave af et mere traditionelt eksempel, som i modsætning til hans har til formål at forsvare selv samme tese. Lippert-Rasmussen skriver (Lippert-Rasmussen 2008: 98):

„[...] let us consider an eye redistribution scheme in which half the population is born with two *pairs* of eyes and the other half with no eyes. In sighted individuals, one pair of eyes is located normally and fulfills the usual function. The other pair is located *inside* the human body, say, in the shoulder. Although this latter pair would enable those who have them to see if they were surgically moved to the eye sockets, they play no role where they are. Indeed they cannot perform any visual or other bodily function without being moved. Suppose further that the body of a person born with two pairs of eyes will expel the spare pair when that person reaches twenty years of age. The pair can then easily be reabsorbed into the shoulder of its owner, or the owner can transfer his spare eyes to a blind person. Typically people will feel alienated from their spare pair of eyes in the same way that the main character in Sartre's *Nausea*, Antoine Roquentin, feels alienated from his hand when he perceives it as a crab lying on its back moving its legs and claws. As it happens the state implements a compulsory redistributive scheme in which whenever a person's body expels a nonoperative pair of eyes, these are appropriated and transplanted into a blind person, giving him normal sight.“

Konfronteret med dette scenarie, konkluderer Lippert-Rasmussen, ville de fleste finde,⁵ at der ikke er noget moralsk forkert i en omfordeling af øjne, men dette synspunkt er uforeneligt med selvejerskabstesens, og derfor udgør eksemplet her en udfordring for denne tese. Så eksemplet her anvendes til at illustrere, at selvom man sagtens kan forestille sig situationer, hvortil selvejerskabs-

tesen synes at give de rigtige svar, så kan man ligeledes forestille sig situationer, hvor den giver uacceptable svar. At det pågældende eksempels kontekst er langt fra, hvordan vores verden reelt ser ud, er ikke nødvendigvis et problem for det principielle argument. Pointen er jo, at tankeeksperimentet er designet på en måde, der gør, at selvejerskabstesens netop burde gøre sig gældende i den givne kontekst, og konklusionen bygger på, at når det så viser sig ikke at være tilfældet, så har vi gode grunde til at betvivle tesens gyldighed.

Tankeeksperimenter kan for mange virke en smule abstrakt og virkelighedsfjernt, men måske særligt derfor kan det være nyttigt at overveje, hvordan brugen af dem kan forstås i sammenligning med andre metodiske redskaber indenfor statskundskaben. For det første er det nyttigt at tænke på, at tankeeksperimenter er *eksperimenter*, hvorfor man til en vis grad kan sammenligne dem med anvendelsen af eksperimenter indenfor de mere empiriske dele af statskundskaben. Grundlogikken i et eksperiment er, at man manipulerer de uafhængige variable og måler effekten af denne manipulation på den afhængige variabel (Andersen, Binderkrantz & Hansen 2010: 76). På den måde kan man være sikker på årsags-sammenhængens retning, og man har en rimelig robust indikator for, at forskelle målt på den afhængige variabel skyldes de manipulerede forhold ved de uafhængige variable. Selvom den normative politologis fokus ikke er på årsags-sammenhæng, kan man alligevel genfinde noget af den samme logik i tankeeksperimenter. Ved at manipulere konteksten, hvori et moralsk princip, man er interesseret i at undersøge, figurerer, kan man vurdere principets gyldighed på baggrund af dets implikationer. Også her gør det sig gældende, at man på grund af manipulationen (dvs., hvordan man har designet konteksten) kan være sikker på, at det netop er af det pågældende undersøgte princip, at implikationen følger. Selvom fokus er en smule anderledes, synes logikken at være den samme.

For det andet er det værd at bemærke, at brugen af konstruerede scenarier ikke er et metodisk redskab, der er særegent for den normative politologi. Indenfor visse nyere former for politologiske studier anvender man kontrafaktisk logik til at konstruere supplerende cases, på baggrund af hvilke, og informeret af den mest plausible tilgængelige teori og eksisterende empiriske resultater, man forudsigende forestiller sig, hvordan udfaldet i disse cases ville have været (Ragin & Sonnet 2004; Skaaning & Kvist 2010: 254). Ligesom med empiriske eksperimentelle design er man her interesseret i at afdække årsags-sammenhænge og forklaringer, hvorimod den normative politologi er interesseret i, hvorvidt moralske principper og regler har acceptable implikationer. Men måske det alligevel kan være med til at fjerne en smule af det særligt

eksotiske og fremmedgjorte ved anvendelsen af tankeeksperimenter, at kontrafaktisk logik rent faktisk også praktiseres andetsteds i politologien.

Men intuitioner er jo ikke data ...

Efter at have skitseret den normative politologiske metode og forklaret og begrundet brugen af moralske intuitioner som udgangspunkt for en evaluering af moralske principper og regler, står det tilbage at overveje metodens begrænsninger. Her står det helt klart, at vores intuitioner, lige meget hvor stor tiltro til dem vi end måtte have, ikke er det samme som egentlige empiriske målinger. Med andre ord, intuitioner er *ikke* data. Spørgsmålet er derfor, om intuitioner overhovedet er et pålideligt grundlag for videnskabelig argumentation, og om den normative politologi ender med at være for urealistisk til at finde anvendelse i den konkrete politiske virkelighed.

En af de mest velkendte kritikker af den normative politologiske metode hævder, at intuitioner *ikke* udgør et pålideligt videnskabeligt grundlag. Moralske intuitioner kan ikke udfylde den rolle, som data spiller i empirisk videnskab, da man ikke har et ligeså pålideligt grundlag for at acceptere dem (Brandt 1998; Singer 2005). Problemet er, at selvom vores intuition i en given situation muligvis er overensstemmende med andre moralske intuitioner samt med vores bedste teorier og principper i et kohærent system, så er der ikke givet plausible grunde for, hvorfor vi skal acceptere dem. Sat på spidsen, sammenhængende fiktion er stadig *bare* fiktion (Daniels 1979: 269).

Jeg har her hverken plads eller snilde til at imødegå denne kritik fuldstændigt, men jeg skal i stedet kort skitsere, hvad jeg tror, er det bedste mulige svar. For det første hævder den normative politologiske metode ikke, at intuitioner skal udføre *samme* rolle, som data gør for empirisk videnskab. Tværtimod kan intuitioner, nok bedre karakteriseres og forstås i sammenligning med velfunderede teoretiske påstande (Daniels 1979: 270). Hvorvidt dette betyder, at vi ikke har pålidelige grunde til at acceptere dem, afhænger af, hvad vi lægger, i at noget er „pålideligt“. Det er åbenlyst, at den normative politologi ikke baserer sig på den samme type pålidelighed som empirisk baseret videnskab. Empiriske observationer synes at have en karakter, der gør konklusioner baseret herpå forholdsvis troværdige. Konklusioner af typen, „jeg ved, at det var Butleren, for jeg så det selv“ synes således langt stærkere end konklusioner baseret på evaluative grunde, fordi det er sværere at betvivle observationen end den moralske intuition. Men selvom det muligvis betyder, at moralske domme indeholder en mindre grad af pålidelighed end empiriske observationer, betyder det ikke nødvendigvis, at de *ikke* er pålidelige. Bemærk at Rawls' reflekterede ligevægt tog afsæt i vores mest sikre moralske domme, dvs.,

der er altså ikke blot tale om henkastede mavefornemmelser eller kontingente synspunkter men velreflekterede og rimeligt sikre moralske vurderinger. At forkaste dem er således ikke omkostningsfrit, men implicerer, at en lang række af andre overbevisninger, der står i relation hertil, må forskydes, revideres eller ligeledes forkastes. Selvom den samme pålidelighed ikke gør sig gældende her, som ved empiriske observationer, så er spørgsmålet, om det ikke i virkeligheden er tilstrækkeligt pålideligt.

Bemærk endvidere, at den normative politologi går hypotetisk deduktivt frem ved at give evaluative grunde, der refererede tilbage til disse grundlæggende moralske domme. Essensen af dette bliver, at den normative politologi bevæger sig fremad ved at give forsigtige hypotetiske konklusioner, der er åbne for den mulighed, at vores intuition er forkert. For eksempel kan Rawls' således ikke konkludere, at vi med nødvendighed må forkaste alle moralske principper, der tillader at forvolde skade på andre uden grund. I stedet kan han give den mere beskedne konklusion, at *hvis* vi accepterer den grundlæggende moralske dom, at „det er forkert at forvolde skade på andre personer uden grund“, *så* må vi nødvendigvis forkaste alle moralske principper, der tillader dette. Med andre ord, argumentets holdbarhed bygger på det faktum, at vi ikke både kan acceptere den grundlæggende moralske dom (at ubegrundet skade på andre er forkert) og negationen af dens implikation (dvs., accept af moralske principper, der tillader ubegrundet skade), og at det så synes rimeligt åbenlyst, hvilken af de to mulige vurderinger, man skal holde fast i. I min optik udgør det et ret stærkt og pålideligt grundlag for videnskabelige konklusioner.

Et andet ben af kritikken hævder, at den normative politologi grundet dens fokus på blot ideelle moralske principper og etiske evalueringer bliver urealistisk, forstået som fremmedgjort fra den egentlige politiske virkelighed. I kritikken kerne ligger en bekymring omkring den normative politologiske videnskabs anvendelighed og derfor berettigelse, idet den ikke har fodfæste i egentlige politiske kendsgerninger (Dunn 1993: 132; Geuss 2008: 9; Galston 2010). Kritikken udtrykker et ønske om politisk realisme i normativ politologi, men selvom dette kan lyde umiddelbart appellerende, er det slet ikke givet, at en sådan realisme er et hensigtsmæssigt videnskabeligt ideal her. I det omfang den normative politologi omhandler moralske principper og argumenter, som den på en systematisk, teoretisk og logisk baggrund forsøger at styrke eller afkræfte ved at give evaluative grunde for normative konklusioner, er der på sin vis helt intentionelt foretaget et fravalg af politisk realisme. Det var netop denne intention, der lå bag Rawls' udformning af den oprindelige position. Bagtanken er, at den politiske virkeligheds elementer af magtkamp og egenyttemaksimering udgør

en uvelkommen støj eller bias på de normative evalueringer, som føder den normative politologiske konklusioner, og som man derfor så at sige må „kontrollere for“, før man kan introducere sit egentlige normative argument. På et helt overordnet plan kan realisme-kritikken altså ses som et oplæg til diskussion om, hvad der er den normative politologiske endelige hensigt eller formål. Denne diskussion bør man tage seriøst, men for så vidt man accepterer, hvad jeg gør her, at den normative politologi har til hensigt at opstille og evaluere normative argumenter og konklusioner, så synes politisk realisme at være et noget malplaceret ideal.

Man kan så videre stille sig skeptisk overfor, om det overhovedet er *muligt* på denne måde at transcendere den politiske virkelighed og kontekst. Visse politiske teoretikere, der ofte omtaler sig selv som *kontekstualister*, afviser dette (Modood 2009). De hævder i stedet, at normative teorier udspringer af og derfor er uadskilleligt knyttet til den specifikke kontekst, som de forholder sig til (Modood 2009: 75). Problemet er ifølge kontekstualisterne, at man ikke meningsfuldt kan begrunde et synspunkt ved alene at appellere til generelle moralske principper og domme, idet disse får deres indhold fra den kontekst, de indgår i. Kontekstualismens kritik er en kærkommen og nyttig løftet pegefingertil normative politologi om at forholde sig til den konkrete politiske verden, den er en del af, og ikke forfalde til højpanedet abstrakt moralfilosofi. Spørgsmålet er, hvor langt kritikken rækker. Hvis pointen er, at normativ politologi bør medtage relevant kontekstuel information og betingende faktorer for de principper og domme, som den appellerer til i sine vurderinger, er kritikken relevant men måske noget ukontroversiel. Langt det meste normativ politologi placerer nøjsomt sine argumenter i den politiske kontekst, de var tiltænkt (Lægaard 2009). Hvis kritikken omvendt går på, at moralske principper og domme slet ikke finder anvendelse i specifikke kontekster, synes den at gå et skridt for langt. Som det er blevet gjort klart i denne artikel, anser den normative politologi ikke moralske principper og domme for at være abstrakte analytiske sandheder, men betragter dem som en del af et teoretisk funderet system, der konstant bør testes i og udfordres af specifikke situationer og kontekster, og som derfor bidrager, ikke ved at diktere rigtigt og forkert, men ved at give evaluative grunde for eller imod normative konklusioner. At sådanne grunde skulle være indholdsløse eller på anden vis diskvalificerede grundet deres generelle abstrakte karakter synes for mig uholdbart. Skulle det være tilfældet, synes det umuligt på systematisk vis at adressere normative spørgsmål, og normative konklusioner vil hermed reducere sig til simple enkeltsgsvurderinger (Lægaard 2010).

Som sagt har jeg her ikke forsøgt (og ingenlunde formået) at afvise enhver kritik af den normative politologiske metode. Formålet var blot at nævne et par af de indvendinger, der har været rejst imod metoden, og forsøge at vise en mulig vej hen imod at imødegå dem. Tilbage står, at den normative politologiske metode i sin helhed og Rawls' reflekterede ligevægt i særdeleshed er standardmetoden indenfor normativ politisk videnskab, og at denne går frem ved at følge en hypotetisk-deduktiv logik med udgangspunkt i velovervejede og rimeligvis sikre moralske domme, med henvisning til hvilke man kan give pålidelige evaluative grunde for sine normative konklusioner. Dette afrunder min gennemgang og diskussion af den normative politologiske metode.

Referencer

- Andersen, L.B., A.S. Binderkrantz & K.M. Hansen (2010). „Forskningsdesign“, i L.B. Andersen, K.M. Hansen og R. Klemmensen (red.) *Metoder i Statskundskab*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Anderson, Elizabeth (1999). What is the Point of Equality? *Ethics* 109 (2): 287-337.
- Brandt, R.B. (1998). *A Theory of the Good and the Right*, New York: Prometheus Books.
- Claassen, R. & M. Düwell (2012) The Foundations of the Capability Approach: Comparing Nussbaum and Gewirth, *Ethical Theory and Moral Practice* (Online First Published).
- Clarke, K.A. & D.M. Primo (2007). „Modernizing Political Science: A Model-Based Approach“, *Perspectives on Politics* 5(4): 741-753.
- Daniels, N. (1979). „Wide Reflective Equilibrium and Theory Acceptance in Ethics“, *The Journal of Philosophy* 76(5): 256-282.
- Dunn, J. (1993). *Western Political Theory in the Face of the Future*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Dworkin, R. (1981). „What Is Equality? Part 1: Equality of Welfare“, *Philosophy and Public Affairs* 10(3): 185-246.
- Elster, Jakob. (2011). „How Outlandish can Imaginary Cases Be?“, *Journal of Applied Philosophy* 28 (3): 241-258.
- Galston, W. (2010). „Realism in Political Theory“, *European Journal of Political Theory* 9(4): 385-411.
- Geuss, R. (2008). *Philosophy and Real Politics*, Princeton: Princeton University Press.
- Hellevik, O. (1999). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Klemmensen, R., L.B. Andersen & K.M. Hansen (2011). „At lave undersøgelser indenfor statskundskaben“, i L.B. Andersen, K.M. Hansen og R. Klemmensen (red.) *Metoder i Statskundskab*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Lippert-Rasmussen, K. (2005). „Erik Rasmussens værdirelativisme: Indhold og gyldighed“, *Politica* 37(3): 274-286.
- Lippert-Rasmussen, K. (2008). „Against Self-Ownership: There Are No Fact-Insensitive Ownership Rights Over One's Body“, *Philosophy and Public Affairs* 36(1): 86-118.
- Lippert-Rasmussen, K. (2011). „Eksperimentel politisk teori?“, *Politica* 43(3): 296-314.
- Lægaard, S. (2009). „Moderate Secularism, Difference Sensitivity and Contextualism: A Rejoinder to Modood“, *Politics* 29(1): 77-81.
- Lægaard, S. (2010). „Kendsgøringer og normativ politisk teori“, *Politica* 43(3): 315-333.

- Modood, T. (2009). "Moderate Secularism and Multiculturalism", *Politics* 29(1): 71-76.
- Nussbaum, M. (1988). "Nature, function, and capability: Aristotle on political distribution", *Oxford Studies in Ancient Philosophy*, Supl. vol 1: 145-184.
- Nussbaum, M. (1992). "Human functioning and social justice: In defense of Aristotelian essentialism", *Political Theory* 20(2): 202-246.
- Nussbaum, M. (2000). *Women and Human Development*. Cambridge MA: Cambridge University Press.
- Nussbaum, M. (2006). *Frontiers of Justice*. Cambridge MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Nussbaum, M. (2011). *Creating Capabilities*. Cambridge MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Popper, K. (2002). *Conjectures and Refutations*, London: Routledge.
- Ragin, C. & J. Sonnet (2004). „Between Complexity and Parsimony: Limited Diversity, Counterfactual Cases and Comparative Analysis“, i S. Kropp & M. Minkenberg (red) *Vergleichen in der Politikwissenschaft*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*, Cambridge MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Segall, S. (2010a). *Health, Luck, and Justice*. Princeton: Princeton University Press.
- Segall, S. (2010b). Is Health (Really) Special? Health Policy between Rawlsian and Luck Egalitarian Justice. *Journal of Applied Philosophy* (4): 344-358.
- Singer, P. (2005). "Ethics and Intuitions", *Journal of Ethics* 9: 331-351.
- Skaaning, S. & J. Kvist (2010). „Konfigurationelle komparative metoder“, i L.B. Andersen, K.M. Hansen og R. Klemmensen (red) *Metoder i Statskundskab*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Voigt, K. (2007). "The Harshness Objection: Is Luck Egalitarianism Too Harsh on the Victims of Option Luck?", *Ethical Theory and Moral Practice* 10: 389-407.
- Wolff, J. & A. de-Shalit (2006). *Disadvantage*, Oxford: Oxford University Press.

Noter

1. Jeg skylder stor tak to anonyme fagbedømmere, desforuden Kasper Lippert-Rasmussen, Søren Flinch Midtgaard, Morten Brænder, Kristian Jensen, David Vestergaard Axelsen, Andreas Albertsen og Per Mouritsen for nyttige kommentarer.
2. Citat fremstår her i egen fri oversættelse (original kan findes her: <http://www.justiceharvard.org/2011/03/episode-01/#watch>, efter 17 min., 50 sek.).
3. I litteraturen findes forskellige bud på alternative regler, som overholder dette. De mest anerkendte erstatter „velfærd“ med enten ressourcer, kapabiliteter eller *mulighed for velfærd*.
4. Se for eksempel Claassen & Düwell 2012.
5. Bemærk her, at Lippert-Rasmussen her med henvisning til *de fleste* helt i overensstemmelse med den normative politologiske metode henviser til den alment fornuftige ambassadør, ligesom Nussbaums „the many and the wise“, den upartiske tilskuer osv.

▷ **BØGER**



BOGANMELDELSER

- 57 **Rune Stubager, Kasper Møller Hansen & Jørgen Goul Andersen, 2013**
Krisevalg – Økonomien og folketingsvalget 2011
- 59 **Jan Plovsing, 2013**
Velfærdsstaten og dens udfordringer
- 61 **Rebecca Adler-Nissen (red.), 2013**
Bourdieu in International Relations. Rethinking Key Concepts in IR

Folketingsvalg i krisens tegn

Rune Stubager, Kasper Møller Hansen & Jørgen Goul Andersen, 2013

Krisevalg – Økonomien og folketingsvalget 2011

Djøf Forlag, København

214 sider, 360 kr.

Det giver uægtelig god mening at kalde en bog om folketingsvalget 2011 for *Krisevalg*. Vælgerne vurderede den økonomiske situation historisk dårligt, og alle partier var enige om, at Danmark stod midt i den værste økonomiske krise i nyere tid. Hvor de forudgående valg i det nye årtusinde havde været domineret af værdipolitiske spørgsmål og velfærdspopulære valgløfter, var scenen en helt anden for folketingsvalget i efteråret 2011. Med andre ord: Det altoverskyggende tema for valget var den økonomiske krise.

Har man blot den mindste interesse for folketingsvalg i almindelighed eller folketingsvalget i 2011 i særdeleshed, er *Krisevalg*, skrevet af Rune Stubager (AU), Kasper Møller Hansen (KU) og Jørgen Goul Andersen (AAU), en bog man bør læse. Overordnet formår bogen at levere et selvstændigt bidrag til den danske valgforskningslitteratur, der ikke alene beskriver vælgerne holdninger under 2011-valget, men også sammenligner med tidligere valg og dokumenterer, hvad der var særegent ved valget i 2011.

Krisevalg bygger på den 16. valgundersøgelse i Det Danske Valgprojekt, der er blevet gennemført siden folketingsvalget 1971. Datamaterialet er omfattende og det bedste udgangspunkt for at studere folketingsvalget 2011. Modsat publikationerne i kølvandet på tidligere valgundersøgelser udmærker *Krisevalg* sig ved at have ét gennemgående tema. Det tematiske fokus skærper ikke alene kontinuiteten i bogen og sammenhængen mellem de respektive kapitler, men faciliterer også en faglig fordybelse, som alt andet lige er begrænset i bøger, hvor emnefeltet er mere pluralistisk.

Bogens struktur er som følger. Kapitel 1 sætter rammen for folketingsvalget 2011 og introducerer de relevante aspekter i henhold til at studere valget, herunder blandt andet mediernes dagsorden. Kapitel 2 kigger nærmere på den økonomiske udvikling med fokus på vækst, ledighed, prisudviklingen på ejerboliger, privatøkonomien m.v. i årene op til valget. De efterfølgende kapitler undersøger sammenhængen mellem sociale baggrundsvariable og partivalg (kapitel 3), hvad der kan forklare vælgerne holdninger til økonomisk omfordeling (kapitel 4), hvilken betydning økonomien havde for partivalget (kapitel 5), vælgerne krisebevidsthed (kapitel 6) og holdningerne

til forskellige politiske spørgsmål, herunder blandt andet efterlønnen og betalingsringen (kapitel 7). Afslutningsvis bliver der i kapitel 8 lavet en samlet model for vælgerne partivalg.

Overordnet viser *Krisevalg*, at sociodemografiske faktorer stadig har relevans, når vi skal forklare, hvor vælgerne placerer deres kryds. Omvendt viser bogen også, at økonomien ikke spillede en så stor rolle, som man måske umiddelbart kunne tro med baggrund i traditionelle teorier om økonomisk stemmeadfærd. Forfatterne kommer selv med plausible bud på en forklaring af dette, herunder krisens karakter, partisystemets indretning samt manglende viden blandt vælgerne omkring faktiske økonomiske forhold. Den dårlige økonomis manglende betydning ved folketingsvalget 2011 harmonerer med lignende resultater fra udlandet, hvor eksempelvis Anderson og Hecht (2012) har vist, at de tyske vælgere ikke straffede regeringen for den dårlige økonomi ved forbundsvalget i 2009.

Der er ingenlunde tale om en typisk fagfællebedømt akademisk publikation, da bogen har en ambition om at nå et bredere publikum end blot typiske læsere af videnskabelige analyser. Det fungerer helt efter hensigten, og kompliceret stof bliver formidlet i et sprog, der ikke fordrer videre statistiske færdigheder eller forudgående kendskab til den internationale valglitteratur. Der gives pædagogiske introduktioner til forskellige teorier, og man bliver taget i hånden og præsenteret for resultaterne i form af sandsynligheder i stedet for tabeller fyldt med logistiske regressionskoefficienter. En sidegevinst ved dette er, at forskerne formår at diskutere resultaterne substantielt, og ikke slutter ved opnåelsen af statistisk signifikans.

Ingen analyser er dog bedre end det datamateriale, de bygger på. En af valgundersøgelsens store forcer, som nærværende bog udnytter til fulde, er tilstedeværelsen af tidligere undersøgelser, der har stillet de samme spørgsmål. Bogen dokumenterer således, hvordan danskernes holdninger har rykket sig over tid, og specielt i relation til forrige valg diskuterer forfatterne krisens implikationer for vælgerne holdninger. Omvendt er og bliver der tale om tværnsnitsdata, hvilket sætter begrænsninger i forhold til at kunne udtale sig kausalt, medmindre man som eksempelvis Slothuus (2010) anvender valgunder-

søgelsesdata i forbindelse med et design, der muliggør kausalitetsbetragtninger.

Det er hér, vi finder bogens største svaghed, nemlig de betragtninger, der gøres i henhold til de kausale sammenhænge mellem forskellige variable, der strengt taget ikke er andet end korrelationer. Tre forhold fortjener i denne sammenhæng nærmere opmærksomhed.

For det første anvendes der unødvendigt meget plads på at undersøge bivariate sammenhænge mellem forskellige variable. Sådanne korrelationer omtales som „de direkte sammenhænge“. Bivariate analyser kan sagtens være relevante, men de fremstår overflødige i denne sammenhæng, da de introduceres sideløbende med teoretiske forklaringer for efterfølgende at blive kritiseret for potentielle spuriøsitetsproblemer. Eksempelvis konkluderes der, at der er en sammenhæng mellem klasse og partivalg i den bivariate analyse, men efterfølgende at klasse ikke har den store betydning, når der kontrolleres for andre forhold. Det fremstår uklart, hvilken betydning man skal tillægge disse bivariate analyser, hvis det kan være udeladte variable, der forklarer sammenhængene. Her kunne kapitlerne alternativt tage afsæt i de multivariate analyser og en mere dybdegående diskussion af teoriernes forklaringskraft og relevans.

For det andet er det begrænset i hvilket omfang, data-materialet kan bruges til at undersøge nogle af teorierne. Et eksempel er testen af yder/nyder-hypotesen, der introduceres i kapitel 4: „Ideen er her den, at yderne stiller sig mere skeptiske end nyderne over for økonomisk omfordeling og lighed, idet de har mest at tabe, mens nyderne omvendt vil ønske sig mere af begge dele for at kunne sikre en fortsat strøm af velfærdstilbud“ (s. 96). Dette undersøges udelukkende med generationstilørsforhold som forklarende variabel, hvor unge og ældre antages at nyde mere end 68'er-generationen. Problemet er her, at skellet mellem ydere og nydere går på tværs af generationer i forhold til eksempelvis beskæftigelsesstatus, der er relevant i denne sammenhæng (Margalit, 2013).

Et tilsvarende eksempel er kapitel 5's gennemgang af, hvilken rolle økonomien havde for stemmeadfærden. En lang række af studier har vist, hvordan der er væsentlige endogenitetsproblemer forbundet med vælgerens subjektive opfattelse af økonomien og deres stemmeadfærd, herunder blandt andre Enns et al. (2012), Evans og Andersen (2006), Evans og Pickup (2010) og Gerber og Huber (2010). Da valgundersøgelsen ligeledes er foretaget efter valget, giver det lidet mening at undersøge effekten af vælgerens sociotropiske prospektive vurdering af økonomien på partivalg. Dette bemærkes da også flere steder i bogen, men det kunne med rette være udgangspunktet for en diskussion af prospektive vurderinger i stedet for sidebemærkninger i analyser, der undersøger effekten af

denne slags vurderinger på partivalg. Det er ikke den store overraskelse, at vælgere, der stemte på de vindende partier, ser mere optimistisk på samfundsøkonomien i fremtiden, end vælgere, der stemte på de tabende partier. Der gives ligeledes forklaringer på, hvorfor der „kan være grund til at forvente, at prospektive vurderinger af økonomien havde relativt større betydning end normalt ved 2011-valget“ (s. 37), men det er ikke noget, der bliver undersøgt nærmere i bogen, til trods for at det kunne undersøges med data fra de foregående valgundersøgelser.

For det tredje er det begrænset i hvilket omfang bogens teoretiske ramme, den såkaldte kausalitetstragt, tjener det ønskede formål. Kausalitetstragtmodellen anvendes ud fra det ræsonnement, at bestemte variable, som eksempelvis køn og alder, ligger forud for politiske holdninger. Dette giver rigtig god mening, men jo længere ned man kommer i kausalitetstragten (og jo mere interessant det bliver), desto mindre mening giver ræsonnementet, blandt andet på grund af ovenstående endogenitetsproblemer. Ligeledes har Slothuus et al. (2012) vist i en dansk kontekst, at vælgerens partivalg kan påvirke deres politiske holdninger. Socialdemokratiske vælgere kan med andre ord være tilhængere af efterlønnen, fordi de er S-vælgere, snarere end at stemme på Socialdemokraterne fordi de vil bevare efterlønnen.

Kausalitetstragten kan uden vanskeligheder anvendes som et heuristisk værktøj til at fokusere på et bestemt fænomen, men i bogen argumenteres der for, at den bidrager til at reducere potentielle endogenitetsproblemer: „Vi tager således højde for endogenitetsproblemet både i de analysespørgsmål, der rejses, og ved at tilføje de forklarende variable blok for blok for på den måde løbende at vurdere modellens udvikling“ (s. 191). Med sådan et udgangspunkt for analyserne er det begrænset, hvor meget bogen formår at diskutere den kompleksitet, der er forbundet med at undersøge blandt andet økonomiens betydning for vælgeradfærden.

Derfor fremstår bogens afsluttende kapitel, der opstiller en samlet model for vælgerens partivalg, som det svageste. Her foretages en række multinominale logistiske regressioner, der til sidst har over tredive forklarende variable og omkring to tredjedele af de oprindelige respondenter. Kompleksiteten i kapitlet er ganske stor, og det harmonerer ikke med resten af bogens struktur. Det kan derfor diskuteres, hvorvidt det afsluttende kapitel reelt bidrager til oplysning eller forvirring på et højere niveau.

Disse indvendinger ændrer dog ikke helhedsindtrykket af en vellykket og læsværdig bog. *Krisevalg* indfrier til fulde de forventninger, man må have til en bog, der skal gøre alle samfundsinteresserede klogere på danske folketingsvalg. Bidraget er mestendels empirisk, hvorfor bogen i høj grad appellerer til målgruppen, forstået som en bre-

dere kreds af politisk interesserede end dem, der normalt fordyber sig i videnskabelige analyser. Forfatterne skal derfor have ros for et værk, der introducerer interesserede læsere til valgforskningens vidunderlige verden. *Krisevalg* er den første bog i en ny bogserie under temaet „studier i dansk politik“. Vi kan roligt glæde os til de kommende

publikationer i denne serie, hvis de lever op til samme standard som *Krisevalg*.

Erik Gahner Larsen

Ph.d.-studerende ved Institut for
Statskundskab, Syddansk Universitet.

Diversitet eller klarhed? Et litteraturmæssigt trade-off

Jan Plovsing, 2013

Velfærdsstaten og dens udfordringer

Handelshøjskolens Forlag, København

160 sider, 210 kr.

Den 31. juli 2013 fratrådte Jan Plovsing sin stilling som rigsstatistikker ved Danmarks Statistik, en stilling, han har holdt siden 1995. Den erfaring, han har indhentet i denne periode omkring den danske velfærdsstat, dens finansiering, administrering, tildelingsgrundlag og udfordringer, skinner tydeligt igennem i denne nye publikation. De udvalgte velfærdsstatslige policy-områder spænder over indkomstoverførsler til sociale services, men med særlig fokus på pensioner, samt sundheds- og uddannelsessystemer. Bogen bygger videre på en tidligere udgivelse af samme forfatter: *Velfærdsstat og Socialpolitik*, fra 2007. Berettigelsen af denne nye publikation ligger ikke kun i de markante politiske udviklinger siden 2007, men, som titlen også indikerer, i et nyt komparativt perspektiv på forskellige typer af velfærdsstater, og hvilke udfordringer der udspringer af velfærdsstaternes distinkte institutionelle konfigurationer.

Styrken i denne bog er omvendt også svagheden: Den sigter efter at beskrive velfærdsstatens historiske udvikling og i særdeleshed dens fremtidige udfordringer på en objektiv og forståelig måde. Det lykkes til fulde. Problemet er bare, at litteraturen er stærkt splittet på disse punkter. Litteraturens diversitet må med andre ord vige for beskrivelsens klarhed.

Bogen er bygget op af otte kapitler, hvoraf disse lidt groft kan inddeles i to hovedafsnit. Det første hovedafsnit spænder fra kapitel ét til og med tre, og heri sidestiller Plovsing de forskellige velfærdsstater komparativt og udleder deres fremtidige sociale og økonomiske udfordringer heraf. Det sidste hovedafsnit spænder over de resterende fem kapitler. Heri giver Plovsing læseren en konceptuel fremstilling af, hvorledes services og overførselsydelse kan forstås, hvorefter de primære indkomstoverførsler gennemgås minutøst.

I første kapitel definerer Plovsing velfærdsstater som en „del af velfærdssamfundene hvor staten (den offentlige sektor) spiller en afgørende rolle for borgernes sociale sikring, sundhed og uddannelse“. Herefter beskrives enkelt og informativt, hvorledes forskellige velfærdsmodeller (den nordiske, den liberale og den kontinentale) har struktureret varetagelsen af de sociale risici vha. hhv. markedet, staten og familien. Plovsing viser derefter med enkle og forståelige tabeller, hvorledes disse forskelle har indvirkning på forskellige velfærdsstaters sociale udgifter, brutto og netto. Sidst, men bestemt ikke mindst, viser kapitlet, hvorledes de forskellige måder at håndtere sociale risici har en stærk indvirkning på det sociale outcome i form af omfordeling og fattigdom.

Kapitel to følger delvist op på det første kapitel, idet Plovsing her beskriver, hvorledes de forskellige velfærdsstater producerer vidt forskellige erhvervsfrekvenser for vidt forskellige grupper (kvinder, mænd, unge ældre og landtidsledige etc.). Hernæst introduceres sundheds- og uddannelsessystemer samt udgifterne hertil komparativt, og disse sættes i forhold til en række outcome-variable såsom PISA-testresultater og sundhedsindikatorer.

I det sidste kapitel i første hovedafsnit tager Plovsing livtag med den danske velfærdsstats fremtidige udfordringer. Der er tale om, hvad man i velfærdslitteraturen kan kalde „the usual suspects“: Finansieringen, globaliseringen, den demografiske udvikling, de økonomiske incitamenter og offentligt forsørgede samt integrationen. Ved at dele den offentlige gæld op i netto og brutto viser Plovsing med al tydelighed, at de skandinaviske lande står økonomisk stærkere end alle andre OECD-lande. Solvensgraden er ganske enkelt højere. Ift. globaliseringen portrætteres de omfordelende velfærdsstater anderledes udsat. Den høje indkomstskat, lønniveauet og de universelle velfærdsydelse udpeges som særlig problematiske

i lyset af arbejdskraftens og kapitalens frie bevægelighed. Herudover tager de primære udfordringer karakter af en aldrende befolkning, et historisk set stigende antal offentligt forsørgede, færre ufaglærte jobs og dårlig integration af visse grupper af indvandrere på arbejdsmarkedet. Ydermere antager Plovning, at de generøse overførselsydelser forværrer disse udfordringer for Danmark.

Dette første hovedafsnit er forståeligt formuleret og klart i budskabet, men fattig i diversiteten. Plovning påpeger, at velfærdsstaterne konvergerer, men gør ikke meget ud af at skrive på hvilke parametre og omkring hvilken model. Velfærdsstatens finansiering beskrives af Plovning ret én-dimensionelt i en ligning: Produktiviteten og arbejdsindsatsen skaber et BNI, hvorudfra velfærd kan trækkes og fordeles. I litteraturen er denne énvejskausalitet udfordret af flexicurity-litteraturen, Varieties of Capitalism-litteraturen og Social Investment-forståelsen af velfærd. Plovning berører på 2,5 sider sidst i kapitel tre årsagerne til velfærdsstatens vækst og efterfølgende re-kalibrering/nedskæring. Man kunne ønske, at en så omfattende og rig litteratur som denne havde fået lidt mere plads. I forlængelse heraf og af den komparative tilgang kunne man også have ønsket at Plovning berørte, *hvorfor* velfærdsstaterne har taget forskellige udviklingsbaner. Den komparative metode tillader jo netop at besvare dette afgørende spørgsmål.

I andet hovedafsnit af bogen retter Plovning fokus på den danske velfærdsstat, forvaltningen heraf, den politiske og reformmæssige baggrund og de primære indkomstoverførsler. Der er især tale om en imponerende, minutøs gennemgang af disse ydelser.

I kapitel fire udlægger Plovning det konceptuelle prisme, han bruger gennem resten af andet hovedafsnit til at beskrive de forskellige indkomstoverførslers særegenhed: *De socialpolitiske filtre*. Herudfra kan ydelserne beskrives ift. personkredsen, de er tiltænkt, tildelingskriterierne (også kendt som konditionalitet i litteraturen) og udmålingsreglerne, der bestemmer, hvor generøs ydelsen skal være. Plovning går herefter videre til at beskrive og forklare den historiske udvikling af udgifterne til disse sociale ydelser samt deres nuværende finansiering og niveau. I særdeleshed tabellerne, der viser ydelsernes nuværende niveau, er illustrative, informative og let forståelige.

I det næste kapitel giver Plovning en kort gennemgang af velfærdsstatens historie med udgangspunkt i *alderdomsunderstøttelsen* af 1891, men med særlig fokus på perioden 1970-2013. Der er tale om en enkel, men fyldestgørende historisk gennemgang af de vigtigste reformer, der har formet vores velfærdsstat. Han fokuserer ikke kun på ydelserne i dette afsnit, men i lige så høj grad på de administrative reformer, der kraftigt har reduceret antallet af kommuner, øget borgernes frie valg i service og

introduceret private udbydere heraf. Herudover kommer han også kort ind på kommissioners rolle i disse processer. Som naturlig opfølgning på denne historiske gennemgang gennemgår Plovning i kapitel seks kort velfærdsstatens nuværende forvaltningsstruktur og opgavefordelingen mellem kommuner, regioner, stat og den private sektor. Der er tale om et kort kapitel på 6,5 sider, hvilket måske er lidt for kort for et så vigtigt område.

I kapitel syv og otte, der strækker sig fra side 119 til den afsluttende side 151, gennemgår Plovning med stort overblik og autoritet de midlertidige og varige indkomstoverførsler med udgangspunkt i de socialpolitiske filtre. I kapitel syv med fokus på de midlertidige indkomstoverførsler lægger Plovning især vægt på det kvalitative skift i tildelingskriterierne fra en passiv til en aktiv linje. Her kunne man måske have ønsket, at Plovning også havde anlagt et komparativt perspektiv, idet denne sammenligning af tildelingskriterierne på informativ vis kunne have vist, hvor langt Danmark er gået i denne aktive retning. I det sidste og afsluttende kapitel rettes fokus imod de varige indkomstoverførsler. Ud over blandt andet fleksjob, ledighedsydelse og skånejobs bruges broderparten af kapitlet på at beskrive udviklingen af det danske pensionssystem. Der lægges i denne forbindelse i særdeleshed vægt på at beskrive den 'multi-pillarisering,' vi har set i Danmark, væk fra det ét-benede folkepensionssystem og hen imod en større grad af opsparring i både Arbejdsmarkedets Tillægspension, Arbejdsmarkedspensioner og private ordninger. Denne beskrivelse er meget informativ.

At beskrive og forklare velfærdsstatens indretning og udfordringer over 151 sider er selvsagt en udfordring og har stillet Jan Plovning over for et trade-off mellem bredde og diversitet eller dybde og klarhed: Valget er faldet på det sidste og som en introduktion til velfærdsstaten kan man ikke kritisere Plovning for dette valg. Som lærebog, der introducerer læseren for forskellige forklaringsmodeller bag velfærdsstaternes historik og som diskussion af litteraturens udlægninger af velfærdsstaternes udfordringer, kan bogen ikke stå alene. Her kunne man ønske, at Plovning havde skævet lidt til eksempelvis Oxford Handbook-serien, der udmærker sig ved ikke blåt at give læseren en indføring i diverse emner, men også i at levere en omfattende litteraturgennemgang.

Med det sagt lever bogen op til sin egen målsætning om at give læseren en indføring i velfærdsstatens udvikling, indretning og udfordringer – i særdeleshed taget i betragtning at bogens primære målgruppe er studerende. Dette understreges især af, at læseren introduceres for de mange nationale og internationale datakilder om velfærdsstaterne. Den eneste kommentar hertil må være, at man kunne have ønsket en henvisning til EU-Kommissionens Social Policy-database MISSOC, der giver et godt

overblik over social policies i de europæiske velfærdsstater med udgangspunkt i de socialpolitiske filtre, Plovsing selv fremhæver.

Afslutningsvis: Hvis underviseren kan kombinere bogen med relevant forskning, der nuancerer billedet, kan

denne bog fungere som et fremragende udgangspunkt for et kursus om velfærdsstaten eller 'Social Policy' generelt.

Jon Lystlund Halkjær

Projektmedarbejder ved Tænketanken Cevea

At bøje Bourdieu: Anvendelsen af Bourdieus arbejde i IP

Rebecca Adler-Nissen (red.), 2013

Bourdieu in International Relations. Rethinking Key Concepts in IR

Abingdon: Routledge

248 sider, 1029,95 kr.

I de sidste to årtier har international politik (IP)-teoretikere i stigende grad udvist interesse for sociologisk teori og metode, der kan bidrage til forståelsen af empiriske fænomener i international politik. En stor del af de betydende sociologiske inspirationskilder som Zygmunt Bauman, Ulrich Beck, Michel Foucault, Bruno Latour og Niklas Luhmann har dog aldrig selv beskæftiget sig indgående med international politik, og af den grund kan det være lidt af en udfordring at overføre deres teoriapparat til et politisk domæne, hvor sociale relationer ikke stikker så 'dybt' som i nationalstaten. Det er med andre ord ikke helt klart, hvordan en sociologisk inspireret IP-teori kan og bør se ud. Hvordan sociologiske teorier og metoder kan gøres anvendelige uden for den statslige kontekst er måske en særlig udfordring i forhold til Pierre Bourdieus arbejde, som i stigende grad – og ikke altid uden gnidninger – bliver anvendt til at analysere internationale praksisser såsom diplomati, europæiske integration, strategi og sikkerhedspolitik.

Bourdieu in International Relations kan ses som et veltimet og stort set vellykket forsøg på at udfylde dette tomrum. Vurderet ud fra den massive tilstrømning til et ISA-konferencepanel i San Francisco (april 2013), hvor redaktøren og nogle af bogens bidragsydere kort fortalte om og diskuterede bogen, er det sandsynligt, at bogen vil komme til at indtage en central plads i IP-disciplinens såkaldte „praksis“-drejning. I bogen har redaktøren Rebecca Adler-Nissen bedt en række anerkendte IP-forskere, der allerede anvender Bourdieu i deres egen forskning, om at reflektere over, hvordan Bourdieu kan bruges til at gen- og gennemtænke centrale begreber inden for IP. Spørgsmålet er måske simpelt, men et entydigt svar findes ikke, og det kræver et stort kreativt fortolkningsarbejde at oversætte, inkorporere eller bruge Bourdieu inden for

IP-feltet. Resultatet af dette arbejde kan læses i bogen, hvor hyppigt anvendte begreber i IP – såsom sikkerhed, strategi, suverænitet og magt – samt begreber, der for nogle (men heldigvis stadig færre) måske er lidt mere utraditionelle i IP-sammenhæng – såsom køn, normer og borgerskab – udsættes for et grundigt Bourdieusk eftersyn.

Bogens første del (kapitel 1-3) introducerer kort Bourdieus tænkning til et bredere IP-publikum. Efter en gennemgang af Bourdieus centrale begreber diskuteres nogle metodologiske redskaber, der med fordel kan anvendes i sociologisk forskning. Første del afsluttes med en diskussion af betydningen af forskerens refleksivitet omkring vidensproduktionen. Kapitlerne er velskrevne og sætter scenen for bogens anden del (kapitel 4-12), der anvender Bourdieus perspektiver på centrale begreber og problemstillinger i IP. Især metodekapitlet skrevet af Vincent Pouliot giver et godt indblik i Bourdieus metodologiske værktøjskasse samt de udfordringer, der ligger i at overføre dem til en international kontekst, hvor feltarbejde kan være lige så dyr, som adgangen til centralt placerede praktikere er svær. Kapitlet gennemgår en række metodiske analyseredskaber, der kan være med til at løse disse udfordringer, og er dermed et godt udgangspunkt for alle, der kunne tænke sig at drage nytte af Bourdieu. En anden styrke er kapitlets fokus på Bourdieu som en sociolog, der kombinerede kvalitative og kvantitative redskaber

I bogens anden del følger alle kapitlerne samme tredelte struktur. Først anskues og genfortolkes et IP begreb igennem Bourdieuske briller. Dernæst illustreres værdien af det nye („Bourdieuiske“) begreb i en kort empirisk analyse. I et forsøg på at imødekomme Bourdieus insisteren på selvrefleksivitet gør de forskellige forfattere sig til sidst en række korte overvejelser omkring de potentielle ud-

fordringer og faldgruber, som analysen med Bourdieus teoriapparat medfører. Forfatterne udviser respekt over for Bourdieus teori(er), men anerkender samtidigt, at de(n) fungerer bedst som en værktøjskasse, hvorfra man til en vis grad selv kan vælge redskaberne. Didier Bigo tager for eksempel udgangspunkt i feltbegrebet for at kortlægge, hvordan sikkerhedseksperter har defineret trusler på europæisk niveau, mens Charlotte Epstein i sin analyse af reguleringen af hvalfangst tager fat i begrebet *nomos*. Michael C. Williams giver sig i kast med begrebet symbolsk vold, mens Rebecca Adler-Nissen i sit kapitel om suverænitets også diskuterer begreberne kapital og metakapital. Takket være bogens fokus på interaktionen mellem IP-teori og Bourdieus læses bogen dog aldrig som en lang og tung gennemgang af Bourdieus kernebegreber. Tværtimod. Bogen fremhæver netop, at hverdagspraksisser – manifesteret af og i politiet, militæret, diplomati, tænketanke, det politiske system – har en afgørende betydning for international politik. Bourdieus teoriapparat er derfor med til at anskueliggøre en empirisk virkelighed, som mange mainstream-teorier inden for IP overser.

Den tredelte kapitelstruktur gør det nemt for læseren at bringe kapitlerne i dialog med hinanden, og det er en af bogens klare styrker, at uenigheden mellem forfatterne får lov til at komme frem. Bogen modstår den dogmatiske fristelse til at definere, hvordan Bourdieus bør fortolkes. Målet er ikke at vise den sande Bourdieus, men netop at pege på, at der er flere Bourdieus'ere, og at alt fortolkningsarbejde indebærer muligheder og begrænsninger. I sit kapitel om metodologi forsøger Vincent Pouliot for eksempel at integrere Bourdieus i amerikanske mainstream IP-studier eller i hvert fald at bringe ham tættere på denne disciplin. Didier Bigos ærinde er tydeligvis et helt andet. I sit kapitel om sikkerhed forsøger han ikke så meget at bygge bro mellem IP og sociologi; han peger netop på, at en sociologisk analyse inspireret af Bourdieus må betyde, at man også samtidigt tager afstand fra mange af de præmisser, der strukturerer IP som videnskabeligt felt. En mellemposition findes i Vivienne Jabris kapitel om køn, hvor hun både argumenterer for, at Bourdieus – i modsætning til meget IP-teori – hjælper os med at fokusere på hverdagspraksisser, mens hun samtidigt prøver at bygge bro mellem Bourdieus og feministisk IP-teori.

Trods disse styrker kan man også anføre nogle kritiske indvendinger mod projektet. En første, mindre, indsigelse gælder valget af begreber. Oplagte kandidater såsom krig, fred, finans eller identitet er fraværende eller behandles kun perifert – selvom fraværet selvfølgelig også kan opfattes positivt som en opfordring til, at andre genfortolker disse begreber i en ny teoretisk optik! To vægtigere problemer presser sig imidlertid også på. Det første er, at bogen kun forholder sig begrænset til

kritisk IP-teori. Forholdet diskuteres af Didier Bigo (s. 118), Virginie Guiraudon (s. 215) og især Stefano Guzzini (s. 81-86) og Vivienne Jabri (s. 156-59), men bogen forsøger ikke systematisk at definere eller beskrive Bourdieus kritiske projekt, selvom introduktionen peger på, at Bourdieus var en kritisk sociolog (s. 5). Fraværet skyldes formentlig redaktørens forsøg på at introducere Bourdieus til et mainstream publikum, som traditionelt forholder sig skeptisk til sociologiske tilgange. I det lys er valget forståeligt, men spørgsmålet er, hvad der sker med Bourdieus undervejs. En diskussion af og med andre, mere kritiske perspektiver kunne have hjulpet nogle af bogens kapitler med at gøre det endnu tydeligere, hvad Bourdieus kan bibringe IP-disciplinen. I Trine Villumsen Berlings ellers gode bidrag om sammenhængen mellem viden/praksis findes for eksempel ingen referencer til Foucaults arbejde, selv om sidstnævnte har inspireret en stribe analyser om magt og viden inden for IP. Hvordan adskiller en Bourdieus analyse af viden sig fra en Foucauldiansk ditto? Det samme gælder Rebecca Adler-Nissens kapitel om suverænitets som en praksis, der bliver forhandlet af diplomater på hverdagsbasis. Analysen er god, men der findes allerede analyser af suverænitets inden for kritisk IP – bl.a. inspireret af Wittgenstein – der er kommet frem til lignende konklusioner.

Det andet problem er, at bogens forsøg på at understrege relevansen af Bourdieus nogle gange leder til en fremstilling af IP-teori som mere ureflekteret end rimeligt er. I introen skriver Rebecca Adler-Nissen således, at Bourdieus ville mene at IP-teori mangler refleksivitet, at feltet ikke er tilstrækkelig opmærksom på, at viden altid er politisk (s. 10), og at '*it is perhaps this specific asset of Bourdieus's social theory, the possibility for critical reflexivity, that has the most potential to bring forward IR studies*' (s. 11). Udsagnet forundrer i lyset af IP-teoriens refleksivitet drejning i 1990'erne. Ironisk nok vidner udsagnet måske mest om, at bogen ikke er sociologisk (Bourdieus?) nok i dens tilgang til disciplinen som socialt felt. Bourdieus er kendt for udsagnet, at social videnskab er en form for kampsport, men det indfanges ikke i alle kapitler. Frédéric Mérand og Amélie Forgets kapitel om strategi fremstiller for eksempel først og fremmest strategisk tænkning som en rational choice inspireret teori, der harmonerer dårligt med Bourdieus fokus på strategi som en aktørs forsøg på at positionere sig som ekspert, der med autoritet kan udtale sig om militær strategi. Men de to er ikke uforenelige: Videnskabeliggørelsen af strategisk tænkning var netop et bevidst forsøg af teoretikere, der var tilknyttet RAND og andre tænketanke, på at tilegne sig magten til legitimt og på lige fod med andre grupper (fx militærstrateger) at udtale sig om organiseret voldsansvarelse. Resultatet er desværre, at bogen er noget stereo-

typ i sin fremstilling af andre teorier. I sit kapitel peger Trine Villumsen Berling på vigtigheden af teori/praksis dimensionen, og bogens kapitler kunne med fordel have engageret IP netop som et forsøg på at underminere, skabe og definere politisk praksis.

Disse mere kritiske bemærkninger skal dog ikke fjerne opmærksomheden fra, at bogen mere end lever op til sit formål: At diskutere hvordan en Bourdieu-inspireret IP-teori kan se ud og anvendes på centrale IP-problemstillinger. Om Bourdieu ville være begejstret for fortolkningerne, er uvist, men han ville utvivlsomt have nikket anerkendende til det faktum, at hans begreber, mere end 30 år efter at han først udviklede dem, nu

kreativt tilpasses konkrete situationer. Koblingen mellem det abstrakte og empiriske gør samtidigt bogen særlig anvendelig i undervisningssammenhæng, hvor det meta-teoretiske snarere end empiriske potentiale i sociologiske tilgange ofte står (lidt for) centralt. Bogen kan derfor varmt anbefales som et godt sted at starte for alle, der har interesse for international politisk sociologi og gerne vil vide, hvordan Bourdieu kan fremme en mere sociologisk forståelse af det internationale og bidrage til en gentænkning af IP-teori.

Rens van Munster
Senior forsker på DIIS

Abstracts

▶ GLOBAL CLIMATE POLITICS – FROM BALI TOWARDS PARIS

Jacob Skovgaard & Lau Blaxekjær

This paper analyses the international climate negotiations from the so-called 2007 Bali Roadmap over the 2009 breakdown in negotiations at the UN climate summit COP15 to the following COP meetings with a focus on central issues and tendencies. The analysis is structured by applying the concepts of *content* and *process* as empirical and heuristic tools. This is used as the point of departure to analyse the road to Paris, where COP21 will be held in 2015 with the stated goal of reaching a global agreement corresponding to the previous goal of COP15, only now covering the period from 2020 onwards. The paper concludes that the recent COPs can be characterised by three overlapping discussions: How parties interpret and seek to implement the principle of *common but differentiated responsibility*, the principle of *equity*, as well as the question of *real effects* of actions to mitigate climate change.

▶ EQUALITY OF WHAT? COMPARATIVE CLIMATE POLITICS AND POLITICAL THEORY

Peter Nedergaard

This article unveils for the first time the political norms of equality promoted by the EU, China and the US with regard to their respective views on the allocation of CO₂ emission reductions. Three different schools of thought are identified. The first school perceives the principle of equality as a matter relating to existing emissions in a given base year. The second sees equality as an issue of all countries being equally effective in combating emissions. The third school perceives equality as basic equal rights to all the Earth's resources. All in all, the detection of the underlying and different standards of equality provides a deepened understanding of the positions by the EU, China and the US in international climate politics.

▶ CLIMATE ACTIVISM AS DANISH FOREIGN POLICY: A PRIMARY OBJECTIVE, BUT WHY?

Anders Wivel

Global environmental and climate concerns have been central to Danish foreign policy activism since the end of the Cold War. This article chronicles the development of Danish international climate activism and explores how and why it became central to Danish foreign policy. The article discusses the role of globalization, institutionalization and Europeanization, and how these developments interact with Danish state identity thereby constructing an action space for political decision-makers in climate policy.

▶ ON THE METHODS OF NORMATIVE POLITICAL SCIENCE

Lasse Nielsen

Political science is typically considered an empirical science; that is, it builds its conclusions upon data analysis. However, some studies within the field of political science concern normative questions and cannot use empirical data in the same way as the empirical sciences but must instead rely on evaluative reasoning. This article proposes a systematic way of thinking about the method of normative political science. It elaborates upon the central elements of this method and argues that, contrary to what one might think, the method of normative political science is similar to that of mainstream political science in many respects.

INFORMATION TIL BIDRAGYDERE

Manuskripter modtages med glæde. Kontakt eventuelt redaktionen for at præsentere en synopsis over det planlagte bidrag.

POLITIK bringer tre former for bidrag.

1. Artikler på op til 6000 ord
2. Review-essays på op til 3000 ord.
3. Boganmeldelser på op til 1600 ord.

Artikler skal levere et fagligt og i bred forstand politisk relevant argument. De skal gøre det til en læser, der ikke nødvendigvis er inde i den specifikke og specialiserede akademiske debat. Alle artikler skal forsynes med korte overskrifter, der kan lede læseren igennem argumentet.

Review-essays skal behandle en række bøger, der bidrager til den samme debat eller det samme forskningsområde.

Boganmeldelser formidler, hvad en bogs fokus er, hvad dens grundlæggende argument er, hvad dens teoretiske approach er, og hvilket emne eller case den behandler. Derudover bør der leveres en kritisk evaluering af bogens argument.

Alle artikler og review-essays underkastes anonym refereebedømmelse. Bidrag må ikke have været publiceret tidligere.

Mængden af kvalificerede bidrag betyder, at redaktionen kan være tvunget til at udskyde eller returnere bidrag, selv efter de har passeret første refereegennemgang.

POLITIK optager artikler på dansk, svensk og norsk samt artikler på engelsk efter forudgående aftale med redaktionen. Redaktionen forbeholder sig ret til at redigere i det indsendte materiale.

Artikler i Tidsskriftet POLITIK registreres med abstracts i Worldwide Political Science Abstracts, International Political Science Abstracts og delvist i Sociological Abstracts.

DEADLINES OG UDGIVELSE

Artikelforslag sendes i wordformat via e-mail til Christian F. Rostbøll (cr@ifs.ku.dk). Aftaler om review-essays og boganmeldelser indgås med Kristoffer Kjærgaard Christensen (Politik@ifs.ku.dk).

POLITIK BRUGER HARVARD-SYSTEMET

Henvisninger skrives i teksten. Der angives efternavn, årstal og evt. sidetal. For eksempel således: "... (Bull 1977)" eller – hvor det er naturligt – med kun årstallet i parentes: "... Bull (1977)". Med sidetal bruges komma: "(Bull 1977, 87)". Litteraturlisten skrives således:

Bøger

Bull, H. 1995 [1977], *The Anarchical Society: A study of Order in World Politics*, 2. edn., Macmillan, London.

Kapitler i bøger

Mitrany, D. 1975, „Prospects og Integration: Federal or Functional?“, in AJR Groom & P Taylor (eds.), *Functionalism: theory and practice in international relations*, University of London Press, London.

Artikler

Smolar, A. 1996, „From Opposition to Atomization“, *Journal of Democracy*, vol. 7, no. 1, pp. 263-77.

Taler m.m

Rasmussen, P.N. 1999 „Statsminister Poul Nyrup Rasmussens redegørelse ved Folketingets afslutningsdebat torsdag den 27. maj 1999“, *Statsministeriet*, København.

Bemærk de kantede parenteser omkring udgivelsesåret for originaludgaven. Dette bruges ved nyere udgaver samt ved oversættelser.

For yderligere information om Harvard-systemet, se www.utas.edu.au/library/assist/apps/Harvardsystem_08_IBO.pdf eller **Snooks & Co.** 2002, *Style Manual*, 6th edn., John Wiley & Sons, Milton, Qld.

Brug af Ibid og op.cit. bedes undgået. Dobbeltcitationstegn bruges kun om citater, andre steder anvendes enkeltcitationstegn. Der anvendes enkeltcitationstegn ved citater i citater.

Noter bedes skrevet i slutnoter nummereret med arabiske tal.