

Regnskogsamarbeidet mellom Norge og Brasil

En analyse av mål og makt bak REDD-avtalen

Anna Helene Valberg



Masteroppgave ved Institutt for Statsvitenskap
STV4990

UNIVERSITETET I OSLO

29.10.10

Forord

Arbeidet med masteroppgaven har vært lærerikt og krevende, og har gitt meg mulighet til å fordype meg i en tematikk jeg brenner for. Oppgaven hadde likevel ikke kommet i havn om det ikke hadde vært for gode hjelpere underveis.

En stor takk rettes til Kristin Rosendal, min kontaktperson under tiden på Fridtjof Nansens Institutt (FNI). Jeg er utrolig takknemlig for tilgjengeligheten, oppmuntringene og interessen du har vist meg.

Min veileder ved institutt for statsvitenskap Arild Underdal vil jeg takke hjertelig for tålmodigheten og alle innsiktsfulle innspill. Du hjalp meg da jeg stanget hodet i veggen, og viste meg at det fantes en annen vei.

Jeg takker Jon Hovi for alle gode råd, og Thale Sørli for utrettelige sparringer og særs gode tilbakemeldinger når det gjelder form, innhold og struktur.

Jeg vil også takke mine informanter, Inger Næss, Øyvind Udland Johansen, Inge Nordang og Torkjell Leira, og gode samtalepartnere i Arild Angelsen, Sjur Kasa og Jørn Stave, som gav meg uvurderlig hjelp til å belyse problemstillingen min. Uten dere hadde jeg ikke funnet retningen for oppgaven.

Tusen takk til mine gode venner som leste korrektur med glede.

Takk til hele FNI, hvor jeg har hatt et fantastisk arbeidsmiljø, og i sær takk til mine medstudiner Marthe Hårvik Austgulen og Kadri Miard som har vært til stor glede og støtte gjennom det seneste året.

En spesiell takk til min kjære Jonas, som makter å vise meg at det finnes andre ting her i enn arbeid.

Eventuelle feil og mangler er ene og alene mitt eget ansvar.

Lysaker, 29. oktober 2010

Anna Helene Valberg

Antall ord: 34 309

Innhold

Forord	ii
Innhold	iii
1. Innledning.....	1
1.1 En studie av regnskogavtalen mellom Norge og Brasil	1
1.1.1 Hvorfor dette caset?.....	2
1.2 Presisering av problemstilling	3
1.3 Teori.....	4
1.4 Oppgavens oppbygning.....	6
2. Teoretisk tilnærming	8
2.1 Spørsmål en: <i>Hvorfor kom avtalen i stand?</i>	9
2.1.1 URA-modellen	9
2.2 Spørsmål to: <i>Hva kan forklare innholdet i avtalen?</i>	12
2.2.1 Forhandlingsteori	13
2.2.2 Det hjemlige spillet.....	17
2.3 Oppsummering.....	20
3. Forskningsdesign, metode og kilder.....	21
3.1 Casestudien som forskningsdesign	21
3.2 Validitet og reliabilitet.....	22
3.3 Kildebruk.....	23
3.3.1 Datagrunnlag.....	23
3.3.2 Skriftlige kilder.....	24
3.3.3 Muntlige kilder	25
3.4 Tilnærming til analysen	25
3.5 Betraktninger rundt metodisk tilnærming	26
3.6 Oppsummering.....	26
4. Empirisk kartlegging	27

4.1 Det norske REDD-engasjementet	28
4.1.1 Historisk grunnlag.....	28
4.1.2 Økonomisk grunnlag.....	29
4.1.3 Politisk grunnlag	30
4.1.4 Norges mål med REDD-initiativet.....	31
4.1.6 Oppsummering.....	33
4.2 Det brasilianske REDD-engasjementet.....	33
4.2.1 Historisk bakgrunn.....	33
4.2.1 Økonomisk grunnlag.....	34
4.2.2 Politisk grunnlag	37
4.2.3 Økologisk grunnlag	38
4.2.5 Oppsummering.....	41
4.3 Møter, forhandlinger og avtaler	41
4.4 REDD – prinsipper og kriterier.....	43
4.4.1 Prinsipper og kriterier.....	43
4.4.2 Oppsummering.....	47
5 Hvorfor kom avtalen i stand?	48
5.1 Territoriell sikkerhet.....	48
5.1.1 Territoriell sikkerhet for Brasil.....	48
5.1.2 Territoriell sikkerhet for Norge.....	50
5.1.3 Oppsummering.....	51
5.2 Økonomisk sikkerhet.....	51
5.2.1 Økonomisk sikkerhet for Brasil.....	52
5.2.2 Økonomisk sikkerhet for Norge.....	54
5.2.3 Oppsummering.....	56
5.3 Internasjonal prestisje	56
5.3.1 Internasjonal prestisje for Brasil.....	56
5.3.2 Internasjonal prestisje for Norge	59
5.3.3 Oppsummering.....	60

5.4 Hvorfor vinner partene på å samarbeide med hverandre?	60
5.4.1 Hvorfor Norge?	60
5.4.2 Hvorfor Brasil?	61
5.4.3 Oppsummering	63
5.5 Overordnede mål med avtalen	63
5.6 Oppsummering	65
6. Hva kan forklare innholdet i avtalen?	66
6.1 De svingende maktrelasjonene mellom Norge og Brasil	66
6.1.1 Brasil holder igjen	67
6.1.2 Norge vil gjerne gi	69
6.1.3 Oppsummering	70
6.2 Betydningen av det hjemlige spillet: utfordringer på sub-nasjonalt nivå	71
6.2.1 Brasils hjemlige spill	71
6.2.2 Norges hjemlige spill	73
6.2.3 Oppsummering	75
7. Avslutning	77
7.1 Årsaker til at avtalen kom i stand	77
7.2 Innholdet i avtalen	78
7.3 Klimatiltak som kan være lette å få i stand	80
7.4 Vurdering av funnenes gyldighet	81
Informanter	83
Sentrale bakgrunnsdokumenter	83
Litteratur	86

1. Innledning

“Brasil bryr seg. Verden støtter. Alle vinner”.

-Amazonasfondets hjemmeside

1.1 En studie av regnskogavtalen mellom Norge og Brasil

I denne studien undersøker jeg hvorfor Norge og Brasil i 2008 inngikk en stor bilateral avtale som innebærer betydelige finansielle overføringer fra Norge til Brasil, i den hensikt å verne brasiliansk regnskog i Amazonasområdet. Videre forklarer jeg innholdet i avtalen, som i stor grad ble diktert av Brasil.

Miljøvern og miljøstyring er politikkefelt med forholdsvis knapp historie. Miljøstyringens oppgave kan sammenfattes med ordene som beskrev verdens første miljøvernministers mandat: å finne en best mulig balanse mellom utnytting av ressurser for økonomisk vekst, og vern om naturressursene til beste for menneskelig trivsel og helse (Miljøverndepartementet, 2010c). Dette dilemmaet er fremdeles aktuelt, og i konkurranse med andre sektorer kommer miljø og klima ofte til kort (Skjærseth, 2004). Likevel er det internasjonal enighet om at klimaendringene er et av vår tids største problemer (Ban referert i UN News Centre, 2008). Dermed er det også en utfordring som må håndteres. Med Kyoto-protokollen kom det i 1997 en internasjonal avtale som satte bindende mål for klimagassutslipp for en rekke industrialiserte land¹. Avtalen skilte mellom i-lands og u-lands historiske ansvar for utslipp, og slo fast prinsippet om ”felles, men differensiert ansvar”, som var blitt innført i Rio-deklarasjonen i 1992 (Kyoto-protokollen, 1998 og UNEP, 1992).

Globale fellesgoder tilbyr fordeler som både er ikke-rivaliserende og ikke-ekskluderende (Barrett, 2007:1). Det betyr at det (i) ikke vil svekke en part som bidrar til godet om en annen part tar godet i bruk og at det (ii) er umulig å hindre en part som ikke bidrar til godet å nyte godt av det (Barrett, 2007:1). Dette medfører incentiver om å være gratispassasjer, det vil si å forsyne seg av de fellesgodene som andre tilbyr uten selv å bidra. Derfor er det ofte svært vanskelig å få land til å tilby denne typen goder. Problemer med å forvalte fellesgoder tvinger stater til å forsøke å samarbeide om å finne felles løsninger på klimautfordringen. Fellesgodet som står sentralt i denne studien, er oppbinding av CO₂, en klimagass som bindes opp i planter, skog og særlig regnskog. I Kyoto-protokollen ble begrensning av utslipp fra avskoging og ødeleggelse av skog (*reducing emissions from deforestation and forest degradation*, REDD) holdt utenfor protokollen. Dette på tross av at

¹ Partene til Kyoto-protokollen deles inn i annex-1-land, som har påtatt seg forpliktelser om å kutte egne klimagassutslipp, og ikke-annex-1-land, som ikke påtar seg denne typen forpliktelser.

avskoging og ødeleggelse av skog er den nest største utslippssektoren globalt, og står for 10-17 prosent av globale klimagassutslipp (UNDP, 2009). Økonomiske rapporter peker mot at begrensning av avskoging kan være et av de billigste, raskeste og mest effektive tiltakene for å redusere klimagassutslipp (Stern, 2006; Chomitz m.fl., 2007; Eliasch, 2008). I likhet med FN har Norge siden rundt 1990 ment at klimaproblemene er for store til at det har noen hensikt å forsøke å løse dem kun på nasjonalt nivå (Nilsen, 2001:140).

Norge er et land som internasjonalt ønsker å framstå som en positiv drivkraft i klimasaken (St. meld. nr. 15, 2008-2009). På det trettende partsmøtet til Klimakonvensjonen (COP13), klimatoppmøtet på Bali i desember 2007, lovt Norges statsminister Jens Stoltenberg at Norge ville engasjere seg i å bevare regnskog som et viktig klimatiltak, og at Norge skal arbeide for implementeringen av REDD i en internasjonal klimaavtale som skal etterfølge Kyoto-protokollen (Statsministerens kontor, 2008). Den største innsatsen ønsker Norge å gjennomføre på et multilateralt nivå, men landet har i tillegg inngått bilaterale avtaler med noen få samarbeidsland. Ett av disse er Brasil.

Brasil har tradisjonelt satt økonomisk vekst og utvikling framfor miljø og klima, men de siste årene har landet snudd på hælen, og har ambisjoner om å bli en grønn stormakt. Selv uten internasjonale forpliktelser om å redusere klimagassutslipp har landet framsatt en rekke konkrete og mangfoldige planer for miljøvern. Samtidig har brasiliansk økonomi vokst stabilt de siste årene, og landet har blitt stadig mer attraktivt for utenlandske investeringer (Utenriksdepartementet, 2010a).

I 2008 inngikk Norge og Brasil en avtale som innebærer store finansielle overføringer fra Norge til Brasil. Avtalen går ut på at Norge skal bidra finansielt til det brasilianske Amazonasfondet. Midlene skal brukes til å bevare regnskog, å styrke skogvern og å iverksette tiltak mot avskoging (Miljøverndepartementet, 2009a). Det antas at Brasil fram mot 2015 vil få utbetalt USD 1 milliard (Miljøverndepartementet, 2009a). Avtalen ansees av partene som et bidrag for REDD (Miljøverndepartementet, 2009a; MMA, 2010), der Brasil får penger for å verne skogen sin, mens Norge i første omgang ikke får noen *offsets*². Det norske initiativet blir internasjonalt sett på som sensasjonelt, og svært få land har så langt kommet etter (Angelsen, 2008).

1.1.1 Hvorfor dette caset?

Forskningen på REDD er voksende. Sammen med den stadig økende interessen for å finne konkrete løsninger på de globale klimautfordringene, er det norske og det brasilianske regnskoginitiativet

² *Offsets* betyr i denne sammenheng en form for kompensasjon eller motytelse. En vanlig type karbonoffsets er klimakvotene. En klimakvote er en tillatelse til å slippe ut ett tonn CO₂. Kvoter setter en markedspris på CO₂-utslipp. Muligheten for å handle kvoter på tvers av grenser skal sikre at reduksjonene skjer der hvor det økonomisk er mest hensiktsmessig.

unike nok til at de er verdt et studium, fordi begge land har tatt lederskap på et felt der mange andre har valgt å stille seg avventende. Avtalen mellom landene kan ansees som helt spesiell fordi de (i) inkluderer så store penger, (ii) tar utgangspunkt i en resultatbasert tilnærming for pengeoverføringene og (iii) lar Brasil legge premissene for hvordan pengene skal brukes i arbeidet for REDD.

I internasjonale klimaforhandlinger oppstår ofte problemer i arbeidet med å finne parter som går med på å tilby globale fellesgoder. Klimatiltak er svært ofte vanskelige å få i stand (Barrett, 2007). Dette caset er interessant fordi den særlig godt illustrerer en avtale der begge parter uttrykker tilfredshet. Forhandlingene og avtaleinngåelsen ansees av begge parter som vellykkede, og avtalen omtales så langt som en suksess av partene selv (Teixeira referert i Bistandsaktuelt, 2010b; Solheim referert i A-magasinet, 2010). Både Norge og Brasil opplever at de får noe igjen gjennom denne avtalen, og det bilaterale samarbeidet kan foreløpig sies å fungere godt. Samtidig oppstår flere interessante paradokser i samarbeidet. Det kan for eksempel ikke garanteres at avtalen vil være effektiv i å nå det sentrale målet om å hindre avskoging over tid; det finnes ingen garanti for permanens, at skogen ikke hugges "i morgen". Dette og andre dilemmaer kommer jeg tilbake til i analysen og i avslutningskapitlet.

En problematisering av casestudiens begrensninger gjøres i metodekapitlet, men studien kan være egnet til å si noe mer generelt om hva slags klimatiltak som kan være forholdsvis enkle å få i stand. Derfor diskuteres det avslutningsvis om en kan lære noe av denne regnskogavtalen. I en politisk virkelighet der klimaavtaler ofte synes svært vanskelige å få i stand, er dette et arrangement det var forholdsvis lett å få til. Arrangementet kan være egnet til å belyse klimapolitiske tiltak som er politisk mulig å gjennomføre. Jeg drøfter kort hva avtalen forteller om hva slags klimatiltak som kan være lette å få gjennomslag for. Det ser ut til at når klimaforhandlingene i FN-regi stagnerer, fremstår bilaterale avtaler som mer attraktive.

1.2 Presisering av problemstilling

Hvorfor kom regnskogarrangementet mellom Norge og Brasil i stand? Hva kan forklare innholdet i avtalen?

Studien søker å finne svar på to spørsmål. Norske og brasilianske myndigheter grunngir selv hvorfor de har gått inn i et REDD-samarbeid. Jeg vurderer i studien også om andre faktorer kan bidra til å forklare valgene de to landene har gjort i saken, og på hvilken måte valgene bidrar til å maksimere landenes nytte.

Teoretisk anser jeg at *hvorfor* avtalen kom til, kan være et resultat av *interesser*³. Hva som kan forklare innholdet, avhenger også av interesser, men kan i tillegg preges av *makt* og maktkonstellasjonen mellom partene. De to begrepene makt og interesser vil være sentrale for å svare på spørsmålene. Ved å undersøke partenes makt til å realisere sine interesser finner jeg at både Norge og Brasil, hver på sin måte, benytter dette bilaterale arrangementet som et springbrett til videre satsing, ikke bare når det gjelder REDD, men også når det gjelder å øke sin innflytelse, makt og kapasitet på miljøstyring på den internasjonale arenaen. Felles for Norge og Brasil er et nasjonalt dilemma i ønsket om å være miljønasjon og energinasjon på en gang. Dette dilemmaet vender jeg tilbake til både i den empiriske gjennomgangen og når jeg gjør antagelser om partenes motivasjoner og drivkrefter.

1.3 Teori

Opgaven søker å forklare norsk og brasiliansk handlemåte ved inngåelsen av den i dag virksomme REDD-avtalen mellom de to landene. De teoretiske forklaringene forankres i studien i to grupper av forklaringsperspektiver. For det første anvendes forklaringsperspektiver som søker årsakene til landenes adferd i "statseksterne forhold". På dette nivået sees statene som de sentrale aktørene som forhandler med hverandre som rasjonelle og enhetlige parter. For det andre anvender jeg perspektiver som kan si noe om egenskaper ved landene, makthaverne og landenes respektive styringsverk. Studien spenner således over flere forklaringsnivåer, på tvers av epistemologiske posisjoner. I studiet av utenrikspolitikk er det etablert et skille mellom utside-inn- og innside-ut-teorier (Gourevitch, 1978:882). Førstnevnte fanger opp statseksterne forhold som antas å kunne påvirke en stats utenrikspolitiske interesser og adferd. Innside-ut-teorier løser opp forståelsen av staten som en enhetlig aktør, og tillater "statsinterne forhold" å spille inn. På denne måten får jeg åpnet opp staten som en "svart boks", og spør hva slags forhold som kan påvirke et lands utenrikspolitikk, og hvordan. Fordelen ved å anvende begge perspektiver er muligheten for å framheve dynamikken mellom eksterne og interne faktorer som sammen former et lands politikk, dets handlingsrom og dets valg. En slik dualistisk framstilling gjør det mulig å si noe om hvorfor avtalen mellom Norge og Brasil kom i stand, samt hvorfor utfallet av forhandlingene ble som det ble. Studien søker ikke å ta stilling til hvilket av de to nivåene som har størst forklaringskraft, men antar at prosessen som studeres påvirkes av et samspill mellom eksterne og interne faktorer.

I studien anvendes teoretiske nivåer som betrakter staten litt ulikt. På det første nivået i) ansees staten som en enhetlig, rasjonell aktør (*unitary, rational actor, URA*), som en "svart boks". Denne modellen vil ligge til grunn for store deler av oppgaven, og redegjøres grundigere for i teorikapitlet.

³ I studien vil jeg anvende begrepet interesse analogt med mål og preferanse.

På det andre nivået ii) vender jeg innsiden ut, og åpner den svarte boksen. Da ser jeg staten som et nett av ulike sub-aktører som har varierende påvirkningskraft på utfallet som følger av byråkratiske forhandlinger og individers muligheter for å øve innflytelse på prosessen (Allison, 1969). Denne ordningen av perspektiver gir meg anledning til å nyansere bildet av hvorfor og hvordan REDD-avtalen mellom Norge og Brasil kom i stand.

Innenfor spørsmål en er interesser et sentralt begrep for å forstå hvorfor avtalen kom til. Jeg konsentrerer meg om overordnede nasjonale interesser, men godtar at underaktører kan påvirke de underliggende prosessene som gir en statlig aktør en enhetlig stemme.

Innholdet i avtalen er også avhengig av hvordan interessene ser ut, men innenfor spørsmål to inkluderes makt som en forklaring på innholdet i avtalen. Jeg går også inn på hvordan avtalen kom i stand for å belyse hvorfor innholdet ble som det ble.

Hvorfor-spørsmålet antas å kunne besvares ut fra det første perspektivet. Her spiller de to statene Norge og Brasil et spill i et internasjonalt anarki av stater der det på mange områder som krever samarbeid ikke finnes noen leder. De to landene ser ut til å ta internasjonalt lederskap på feltene klima, miljø og energi, og særskilt på feltet REDD. Ut fra URA-perspektivet forventes landenes valg å kunne forklares som det politikkalternativet som gir landene størst mulig nytte når de forsøker å nå sine nasjonale mål. I oppgaven drøftes hva som er de nasjonale målene, og hva som kan forklare at en slik avtale bidrar til å nå dem.

Habeeb (1988) forklarer hvordan det ikke er slik at sterke stater alltid vinner fram med sine ønsker i forhandlinger med antatt svakere stater. Hans forhandlingsteori deler maktbegrepet inn i generell makt og sakspesifikk makt og interessebegrepet inn i overordnede interesser og saksspesifikke interesser. Med generell makt mener jeg makt til å nå sine mål i utenrikspolitikken (Østerud, 2007). Med saksspesifikk makt mener jeg den forhandlingsmakt som bidrar til å forsvare sine interesser i den konkrete forhandlingssituasjonen som står i sentrum i denne studien (Habeeb, 1988). Med overordnede interesser mener jeg langsiktige og sentrale kjerneinteresser i internasjonal sammenheng. Med saksspesifikke interesser mener jeg interessene som knytter seg til den bestemte forhandlingssituasjonen som her analyseres. Dette klargjør jeg ytterligere i teorikapitlet. Denne inndelingen for makt og interesser blir utgangspunkt for analysen av forhandlingene som foregikk mellom Norge og Brasil, og bidrar til å forklare både det første og det andre spørsmålet.

For å nyansere analysen i mitt andre spørsmål, spørsmålet om hva som kan forklare innholdet i avtalen, kan det være fruktbart å åpne for at staten ikke er enhetlig, men en kompleks aktør. Derfor åpnes boksen og jeg titter ned i de byråkratiske nettverkene og underaktørene som de to statene

utgjøres av. Her kommer det første teoretiske perspektivet, URA-retningen, i noen grad til kort, da mange viktige forklaringskomponenter siles ut og ikke kommer med i rasjonell politikk-perspektivet. Ulike departementer har avvikende interesser og hver underaktør forsøker å trekke forhandlinger og utfall i retning av forsvar for egne interesser. Selv om forhandlingene om en regnskogavtale mellom Norge og Brasil kom i stand og foregikk på mellomstatlig nivå, lå nasjonale initiativ til grunn for forhandlingene, og det hjemlige nivået hadde innflytelse som bidro til at arrangementet kom i stand. Det er interessant å ta for seg de drivkrefter og bremseklosser som har operert i prosessen før, under og i etterkant av avtaleinngåelsen, både på mellomstatlig og på nasjonalt nivå. Jeg anvender de nevnte teoribidragene for å rangere hva slags interesser som veier tyngst for partene og hva slags mål det legges vekt på å realisere gjennom dette spesifikke arrangementet. Jeg går nærmere inn på de teoretiske modellene i teorikapitlet.

Jeg undersøker hva slags interesser henholdsvis Norge og Brasil hadde, og hvorfor interessene deres harmonerte så godt da de traff hverandre på Bali i desember 2007. De to landene fant hverandre raskt, og har inngått en avtale som er gjeldende for perioden 2008-2015. Imidlertid behøver avtalen en adskillig lengre tidshorisont for å kunne være av økologisk verdi. Det kan argumenteres for at regnskogen må bli stående i mange flere år dersom det skal ha noen hensikt å verne den, trass i at en ved noen få års vern kjøper tid til å finne mer langsiktige løsninger. Norge og Brasil er innforstått med at den bilaterale avtalen er ment som et læringsgrunnlag og et pilotprosjekt som eksemplifiserer hvordan en internasjonal avtale vil kunne fungere i nær framtid (Næss, 2010).

I analysen viser jeg at Norge er tilfreds med en avtale der Brasil har lagt de fleste premissene, og at forklaringen på dette kan være at det ikke er de saksspesifikke, men de overordnede interessene som er viktigst for Norge, og at disse kan bli ivaretatt gjennom avtalen. Brasil har ingen forpliktelser etter Kyoto-protokollen. Med sin ensidige satsing på skog- og miljøvern kan landet selv avgjøre hvordan skogen skal vernes, og de har råd til å gjøre mye selv (Viola, 2010). Denne føre-var-innstillingen gir Brasil en stor fordel når det gjelder kommende klimaavtaler, og landet kan være i ferd med å navigere seg til en posisjon der det ikke er til å komme forbi når det gjelder en global REDD-avtale, samtidig som det kan styrke seg som en voksende politisk og økonomisk kraft.

1.4 Oppgavens oppbygning

I oppgavens første kapittel har jeg gjort rede for grunnlaget for oppgavens tematikk. Problemstillingen presenteres, og det gjøres rede for hvilke begreper som vil være sentrale i oppgaven. I kapittel 2 går jeg grundig igjennom teoriene som vil komme til anvendelse i analysen, og skiller de to spørsmålene ad. I dette kapitlet presenteres Allison's (1969) beskrivelse av URA-modellen

og byråkratisk politikk-modellen, og Habeebs (1988) forhandlingsteori redegjøres for. Kapittel 3 beskriver min framgangsmåte og metode for å finne svar på forskningsspørsmålet mitt. I Kapittel 4 gjøres en gjennomgang av datamaterialet som brukes i studien. Her presenteres norsk og brasiliansk klimapolitikk, samt bakgrunn for samarbeidet partene har hatt de seneste årene. Det pekes på hvilke policyområder som ble viet særlig oppmerksomhet i samarbeidet, nemlig miljø og energi. Jeg avklarer hva REDD er, og hva slags kriterier som må ligge til grunn for at en REDD-mekanisme skal kunne fungere. Kapittel 5 er et analysekapittel der partenes interesser drøftes. Partenes motivasjon, interesser, drivkrefter og bremseklosser analyseres. Jeg skisserer en rangering av de interessene som var sentrale for å forklare hvordan og hvorfor nettopp dette arrangementet ble til. I kapittel 6 analyseres makten som la tyngde bak interessene, og som bidro til eller hindret at partene fikk gjennomslag for sine synspunkter i forhandlingene. Jeg studerer også målkonflikter mellom sub-nasjonale aktører, og vurderer om disse hadde noen innflytelse på avtaleutfallet. I 7. kapittel oppsummeres analysene, og jeg drøfter kort om det ut fra dette casestudiet er mulig å si noe om hva slags klimatiltak som kan være lette å få i stand.

2. Teoretisk tilnærming

Foreliggende studie søker å besvare to spørsmål. For det første forklarer den hvorfor regnskogavtalen mellom Norge og Brasil kom i stand. For det andre forklares innholdet i avtalen. I i dette kapitlet vil jeg skille spørsmålene, og vise hva slags teori jeg vil anvende for å besvare hvert av dem. Teoriene henger i noen grad sammen, men en del begreper defineres nokså annerledes, avhengig av premissene som ligger til grunn for teorien. Som analytisk ramme for oppgaven tar jeg utgangspunkt i forestillingen om rasjonelle valg (*rational choice*). Innenfor denne teoriretningen foretar aktører rasjonelle (nyttmaksimerende) valg under full informasjon. I spørsmål en vil antagelsen om rasjonelle valg prege hele analysen av hvorfor man kom frem til en avtale mellom Norge og Brasil.

Modellen jeg vil bruke for spørsmål en er en *enhetlig, rasjonell aktør-modell (unitary, rational actor, URA-modellen)* (se f.eks. Allison, 1969). Her anses staten som den sentrale, rasjonelle aktøren som handler som en enhet i møte med andre stater i internasjonal politikk og samhandling. Når det gjelder det første spørsmålet er *interesser* en nøkkel for å forstå hvorfor avtalen kom til. I hovedsak retter jeg fokus mot overordnede nasjonale interesser (jfr. URA), men det kan også finnes et aggregat av mikrointeresser, saksinteresser eller interesser som kobles og til sammen gir et nasjonalt interessefelt. Jeg velger innenfor spørsmål en å forholde meg til partene som enhetlige, men nevner i noen grad statsinterne sub-aktører som bidro i prosessen som gav de statlige aktørene retning og stemme.

Hvordan innholdet i avtalen ble, er også avhengig av hvordan interessene ser ut, men innenfor spørsmål to holder det ikke kun å se på interesser. For å forklare innholdet i avtalen, må jeg inkludere en undersøkelse av maktrelasjonen mellom partene. Maktfordeling kan dreie seg om et generelt, overordnet nivå, men det kan også dreie seg om saksrett (jfr. Habeeb, 1988). I tilknytning til spørsmål to utfordres realistenes argumentasjon om at "bare sterke stater får gjennomslag". Habeebs (1988) forhandlingsteori predikerer at ikke bare sterke stater får igjennom sine preferanser i forhandlinger. Habeeb (1988) argumenterer for at svake eller små stater kan få til gode avtaler med sterke eller store forhandlingspartnere, en tilnærming som vil bli anvendt som en forklaring for innholdet i avtalen mellom Norge og Brasil.

Innenfor det andre spørsmålet vil jeg så gå enda tettere på analyseobjektet, innholdet av avtalen mellom Norge og Brasil. Jeg vil i besvarelsen av dette spørsmålet trå ut av URA og åpne opp for noe andre antakelser om hva som kan forklare forhandlingsresultatet. Her antar jeg at supplerende teorier, ikke helt bundet av forestillingen om rasjonelle valg, kan bidra med gode forklaringer. Allison's (1969) *byråkratisk politikk-modell (BP-modell)* er en modell som går lenger enn Habeeb

(1988) i å gi rom for at små aktører kan påvirke en prosess. Her åpnes det for at det hjemlige spillet med sine sub-nasjonale aktører kan ha påvirkningskraft på mellomstatlige forhandlingers forløp og utfall. Sub-aktører, det vil si grupper eller individer innenfor en stat, kan ha innflytelse på en internasjonal valg- eller forhandlingssituasjon, og makt kan forskyves underveis i en prosess.

Selv om teorier om rasjonelle valg og URA-modellen fungerer som analytisk overbygning for oppgaven, anvender jeg altså i tillegg teori der jeg får mulighet for "å åpne opp staten" som svart boks og å se på hva slags interesser underaktører innenfor staten fremmer i forhandlingene. Her finnes det eksempler på både rasjonelle aktører og mer idealistisk motiverte aktører og målsetninger. Andre interesser enn bare de nyttemaksimerende kan gjøre seg gjeldende, som f.eks. normative idealer og prinsipper. Likeledes kan andre aktører enn kun staten som enhetlig aktør påvirke prosessen.

Teori om strukturell makt foreskriver at én aktør har en hegemonisk makt over andre aktører. Innenfor caset som studeres i denne oppgaven finnes det ikke grunnlag for å si at én stat har strukturell makt over den andre. Ingen av partene er klart dominerende på alle fronter, men de har styrker og svakheter som på ulike måter gjør dem asymmetriske i møte med hverandre. Av denne grunn velger jeg å ikke gå nærmere inn på en presentasjon av strukturell makt og realismetilnærmingen til internasjonal politikk.

2.1 Spørsmål en: *Hvorfor kom avtalen i stand?*

Innen statsvitenskapen er det et vanlig utgangspunkt å forklare staters adferd gjennom ulike variasjoner over en grunnleggende modell, nemlig rasjonell politikkmodell. Modellen forklarer hendelser som mer eller mindre villete handlinger utført av enhetlige, nasjonale myndigheter (Allison, 1969:690). Teorien ønsker å forklare hvordan myndighetene i et gitt land kan foretrekke og siden velge en aktuell handling, gitt det strategiske problemet aktøren står overfor. I regnskogsamarbeidet mellom Norge og Brasil blir spørsmålet hvorfor det var en fornuftig handlemåte å inngå avtalen, sett fra begge lands ståsted, gitt deres respektive strategiske målsetninger. Til grunn for valget av denne modellen ligger ønsket om klarhet, knapphet, logisk sammenheng og falsifiserbarhet, kriterier som knyttes til muligheten for å trekke gyldige slutninger av en analyse. Jo enklere teorien utformes, desto enklere er den å håndtere.

2.1.1 URA-modellen

Jeg vil i det følgende gjennomgå grunnleggende premisser for URA-modellen. *Den grunnleggende analyseenhet* er her *staten*. Politikk er valg statene gjør, og hendelser i internasjonal politikk oppfattes som handlinger valgt av landene (Allison, 1969:693). Nasjonens myndigheter velger den handlemåte som i størst grad maksimerer landets nytte, og mulighetene for å nå strategiske mål

(Allison, 1969:693). Dersom et land gjennomfører en spesifikk handling, må landet ha hatt et mål som i størst mulig grad blir nådd gjennom denne handlingen (Allison, 1969:694). URA-modellens forklaringskraft kommer fra denne slutningsantakelsen. Nasjonen oppfattes som en rasjonell, enhetlig aktør, og denne beslutningstageren har et sett spesifiserte mål, et sett spesifiserte valgmuligheter og en klar forventning om konsekvensene av hvert valg (Allison, 1969:694). Konsekvensene av hvert enkelt mulig valg utredes på forhånd, og fordeler og ulemper veies mot hverandre. Valget som treffes, gjøres på grunnlag av en *nyttmaksimerende* tenkning der det foretrukne alternativet i størst grad kan bidra til å oppnå de mål og forfølge de interesser staten har. (Allison, 1969:694). Aktøren har med andre ord full informasjon. Aktørens handlinger velges på bakgrunn av den strategiske utfordring aktøren står overfor. Trusler og muligheter som oppstår på den internasjonale arena driver aktørene til å handle (Allison, 1969:694).

Sikkerhet ansees ofte som statens fremste interesse, noe som gir seg utslag på flere felter. Jeg vil for den foreliggende studies del begrense og presisere sikkerhet til å gjelde *politisk uavhengighet, nasjonal suverenitet og økonomisk sikkerhet*, da det militære aspektet står mindre sentralt i et velvillig, bilateralt miljøsamarbeid, som denne studien dreier seg om. Maktkamp dreier seg innenfor spørsmål en i større grad om Norges og Brasils mulighet for å styrke seg i det internasjonale anarkiet enn om en kamp mellom landene. Når de inngår dette samarbeidet, kan det utfra URA-modellen forventes at de mener dette er en nyttig vei å gå for å øke sin makt internasjonalt. Når de to landene påtar seg internasjonalt lederskap og tilbyr fellesgoder på områder der andre har valgt å vente, kan det være fordi de vinner på dette i den store sammenhengen. Jeg vil derfor ta for meg hva som her kan ansees som overordnede og mer saksspesifikke interesser (Habeeb, 1988).

2.1.1.1 Overordnede interesser

Innenfor spørsmål en knytter jeg de overordnede, nasjonale interessene til de mål utenrikspolitikken skal arbeide for å nå. Utenrikspolitikken er ment å skulle ivareta statens interesser i møte med de internasjonale omgivelsene (Fermann, 2007:32). Utenrikspolitikk kan defineres som *"territorialstatens utad- og formålsrettede virksomhet der strategier velges og virkemidler anvendes i lys av statens kollektive selvforståelse, utenrikspolitiske målsetninger, maktmidler og de konkrete utfordringer staten står overfor"* (Fermann, 2007:28). Denne studien søker ikke å studere norsk eller brasiliansk utenrikspolitikk generelt, men å studere de to landenes adferd ved inngåelsen av regnskogavtalen mellom dem. Jeg undersøker partenes mål, og rangerer dem for å se om noen elementer veier tyngre enn andre. For å undersøke hva slags preferanser som går foran, vil jeg sortere henholdsvis Norges og Brasils overordnede utenrikspolitiske mål.

Den internasjonale arenaen ansees som et anarkisk system der det skapes usikkerhet fordi det ikke finnes noen overordnet myndighet. *Overlevelse* er således statens aller fremste interesse, og for å forsvare denne interessen må aktøren ha makt til å opprettholde sin eksistens i et usikkert miljø (Østerud, 2007:88). Stater, som de sentrale aktørene i det internasjonale spillet, forfølger sine nasjonale interesser knyttet til *overlevelse, rikdom og status* (Østerud, 2007:88). Å anta at det finnes klare nasjonale interesser er ikke uproblematisk, og jeg vil her begrunne kort hva jeg i denne studien mener med begrepet. I teori som ser statene som enhetlige, rasjonelle aktører er det vanlig å anse den nasjonale interessen som et brennpunkt utenriksledelsen samler seg om og som gir politikken retning (Østerud, 1996:314). Nasjonale interesser bestemmes av de verdier, holdninger og persepsjoner som er utbredt, som kommer til politisk uttrykk, og som slår igjennom i beslutningsorganene (Østerud, 1996:314). Først når et land har definert sine interesser er det rede til å kartlegge hva slags mål det vil arbeide for å nå (Lunde og Thune m.fl., 2008:14). Samtidig er det uunngåelig at en del interesser vil komme på kant med hverandre. Behovet for å prioritere understrekes derfor, enten dette gjøres eksplisitt, eller om en kan lese prioriteringene ut av landets valg og handlinger. I denne studien vil jeg forholde meg til både eksplisitte og implisitte prioriteringer.

I studien vil tre sentrale nasjonale interesser være utgangspunkt for analysen. De tre er a) *nasjonal territoriell sikkerhet og politisk uavhengighet*, b) *økonomisk sikkerhet og utvikling*, og c) *nasjonal og internasjonal prestisje* (Fermann, 2004). Det forutsettes at stater er ute etter å øke sin maktposisjon, noe som gir seg uttrykk i et grunnleggende siktemål om å ivareta territoriell sikkerhet og politisk uavhengighet (Fermann, 2007:38). Dette siktemålet ansees som helt grunnleggende innen realismen, og vil i denne studien sees som sentrale aspekter i diskusjonen om maktfordeling mellom stater. I tillegg kommer andre aspekter som økonomisk fundament og sårbarhet (Fermann, 2007:43). Økonomisk sikkerhet dreier seg om muligheten for å hevde seg i møte med andre stater, men en annen dimensjon, velferd, retter seg mot statens eksistensberettigelse internt, overfor egen befolkning (Fermann, 2007:43). Et tredje mål for stater er prestisje. Det er ikke særlig omstridt å hevde at omdømme ofte er av meget sentral betydning for statene, og at omdømme i større eller mindre grad søkes å være i samsvar med den reelle maktbasis og utviklingsnivå (Fermann, 2007:47). En stat kan styrke sin prestisje, og dermed hevde seg i det internasjonale makt hierarkiet, på flere måter (Fermann, 2007:47).

Denne kategoriseringen av nasjonale interesser begrenser seg ikke nødvendigvis til URA-perspektivet, selv om denne presentasjonen av utenrikspolitiske målsetninger gjør det. Når dette er sagt, fungerer imidlertid kategoriene godt til å beskrive de overordnede interessefeltene, og det er

slik jeg velger å bruke dem. I forhandlingssituasjonen har aktørene overordnede interesser, men det finnes også mer saksspesifikke interesser knyttet til den konkrete saken og forhandlingssituasjonen.

2.1.1.2 Saksspesifikke interesser

De saksspesifikke interessene dreier seg som regel om det konkrete innholdet i avtalen som forhandles fram. I denne sammenhengen vil interessene være knyttet til klima, miljø, biodiversitet, urfolk, fattigdom og avskoging. Hvor mye penger som skal overføres og hva kriteriene for overføring er også sentrale elementer, og knytter seg nært til de ovenfor nevnte interessene, siden avtalen skal være resultatbasert. Imidlertid er det svært vanlig å knytte saks koblinger til denne typen avtaler. Saks koblinger kan være del av en konsesjonsutveksling eller byttehandel.

En av partene vil sannsynligvis komme ut av forhandlinger med et dårligere resultat enn den kunne ønske seg, men med den aktuelle vekslingskursen kan samarbeid likevel være en dominant strategi, fordi aktøren kommer bedre ut av situasjonen enn den ville gjort uten å samarbeide (Underdal, 1998:9). En slik situasjon kan en oppnå ved å manipulere incentivstrukturen (Underdal, 1998:7). I en selvhåndhevende avtale har ingen aktør incentiv til ensidig å bryte ut. På denne måten blir samarbeid den dominante strategien, og avtalen kan fungere (Hovi, 2008:80). Systemet karakteriseres av gjensidig avhengighet – en aktørs kostnad og nytte avhenger av hva motparten gjør (Underdal, 1998:10). Kostnad og nytte er likevel ikke utelukkende knyttet til det konkrete arrangementet som kommer i stand, men til en større kontekst.

Min antagelse, basert på URA-modellen som forklaringsperspektiv, er at Brasil og Norge fant et mulighetsrom av sammenfallende, om enn ulike, interesser som konvergente i en vinn-vinn-situasjon som gjorde at avtalen kunne etableres.

2.2 Spørsmål to: Hva kan forklare innholdet i avtalen?

Avtalen blir i studien først ansett som resultat av forhandlinger mellom Norge og Brasil som enhetlige aktører. Når det gjelder innholdet i avtalen, kan jeg også her komme langt ved å anvende URA-modellen som det sentrale teoretiske perspektivet. Modellen antas å kunne ha stor forklaringskraft også når det gjelder de forhandlingene som lå til grunn for utfallet. Habeebs forhandlingsteori kan plasseres innenfor URA-modellen, når den anser at utfallet av en prosess mellom en antatt sterk stat i forhandling med en antatt svak stat ikke er gitt. Teorien skiller mellom generell makt og saksspesifikk makt og overordnede interesser og saksspesifikke interesser og forutsetter at svake parter kan komme godt ut av forhandlinger dersom de for eksempel kontrollerer goder den sterke part ønsker seg. Dermed trenger jeg en grundig gjennomgang også av forhandlingsteorien og maktbegrepet.

2.2.1 Forhandlingsteori

Jeg vil under spørsmål to finne svar på hva som kan forklare utfallet av forhandlingene mellom Norge og Brasil. For å finne årsakene til handlingsutfall søker Habeebs (1988) forhandlingsteori å avdekke kilder til makt. Makt er derfor et sentralt fokus innen forhandlingsteori, der politisk adferd sees som forsøk på å i) bevare makt, ii) styrke makt, eller iii) demonstrere makt (Habeeb, 1988:10). Jeg vil i det følgende gjøre greie for forhandlingsteorien jeg vil anvende for å besvare mitt andre spørsmål.

Habeeb forsøker i sin teori å ta hensyn til a) strategisk valg, b) konsesjonsutveksling og konvergens, samt c) en speiling av preferansene til de individene som forhandler (Habeeb, 1988:13). Habeeb mener et fruktbart maktbegrep i forhandlingsteori om internasjonale forhandlinger må innbefatte a) en definisjon hvor makt er uavhengig av utfall, b) en inkludering av hver spillers posisjon ved prosessens begynnelse, samt hvordan posisjonene endrer seg underveis i forhandlingene og c) en relasjon til virkeligheten.

Habeebs (1988) forhandlingsteoris styrke er at den kan ha stor gyldighet fordi den i mer konkret grad enn realistisk tradisjon knytter seg til empirisk grunnlag. Forhandlingsteorien gir i motsetning til for eksempel spillteori rom for at selve forhandlingsprosessen kan ha en effekt på resultatet (Habeeb, 1988). Det åpnes for at makt og interesser kan endre seg, noe som gir mening i et skiftende internasjonalt miljø (Habeeb, 1988). Spillteorien er statisk ved at partenes styrke i forhandlingene er gitt. Dermed møter en et problem ved at modellen mangler dynamikk til å forklare maktforskyvninger underveis i en prosess. Dersom ikke forhandlinger er en prosess der begge parter er villige til å gi og ta, står en i realiteten overfor en unilateral pressituasjon der ingen egen konsesjoner eller innrømmelser utveksles (Habeeb, 1988:11).

2.2.1.1 Makt i forhandlinger

Jeg har når det gjelder spørsmål to behov for å binde maktbegrepet nærmere forhandlinger. Habeeb (1988:15) antyder at forhandling ubestridelig er et forhold av *gjensidig makt*. Unilateral handling er her motsatsen til forhandling. Selv om makten er gjensidig, er den ikke nødvendigvis symmetrisk eller likt fordelt. Makt i forhandlingssituasjonen kan være avhengig av den generelle posisjonen et land har internasjonalt. Også den spesielle forhandlingssituasjonen partene står i kan påvirke utfallet.

Underdals (2001a:117) maktdefinisjon er også knyttet til samhandling og kan anvendes i denne sammenhengen: "*En aktør (A) har makt over en annen (B) i den grad A kontrollerer goder eller hendelser som har betydning for B. Det er Bs avhengighet av A som gir A makt over B*". Jo mer intenst en aktørs ønskemål er, desto større makt har den som kan tilfredsstille aktøren.

Habeb (1988:14) mener *makt* mellom stater (uten en overordnet internasjonal ledelse) ikke ensidig kan dreie seg om evne til å fremme endring. Heller ikke er det *ressurser* alene. Ressursene innbefatter her viljen og evnen til å endre, noe som så gir et *utfall*. Habeb ser makt som en mellomliggende variabel mellom ressurs og utfall.

Tabell 1

Ressurs →	Makt →	Utfall/Resultat
-----------	--------	-----------------

Resultatet speiler endringen som skjedde i maktprosessen. Både endringer i aktørenes posisjoner, verdier, holdninger, mål og forventninger. Endringen som kommer, er resultat av spillernes adferd, realisert gjennom bruk av ressurser (Habeb, 1988:14). Makt i forhandlinger defineres som "*måten aktør A bruker sine ressurser i en prosess med aktør B for å skape endring som forårsaker det foretrukne utfall i forholdet A har til B*" (Habeb, 1988:14). Makt ansees altså som en prosess der aktørene vektlegger ulike preferanser, intensjoner og forventninger i møte med hverandre. Makten er altså relasjonell; den vektlegger en aktørs evne til å oppnå sitt foretrukne utfall gjennom sin samhandling med motparten.

Et sentralt element i en forhandlingssituasjon er hvorvidt en aktør har alternative handlemåter, eksempelvis unilateralt, eller alternative samarbeidspartnere som kan bidra til å realisere et ønsket resultat. Dersom det ikke finnes noen alternativ problemløsing, kan dette bidra til å forklare hvorfor en part kan oppnå mye av sitt foretrukne utfall. Et annet viktig element kan være en stats engasjement eller forpliktelse overfor sitt standpunkt. Dersom parten ikke har alternative handlemåter, kan dette styrke motivasjonen i forhandlingene. Dette er likevel avhengig av om forpliktelsen av resultat av et behov eller et ønske (Habeb, 1988).

2.2.1.2 Generell makt

I politikk er aktører avhengige av makt for å få gjennomslag for sine preferanser (Underdal, 2001a:117). Maktmotivet ansees som et særtrekk ved det politiske og internasjonale system (Østerud, 2007:87). Trangen til *selvhevdelse* er maktmotivets politiske uttrykk, om ikke nødvendigvis som et universelt trekk, så i hvert fall som en kontinuerlig mulighet (Østerud, 2007:88). Generell makt er en aktørs totale ressurs- og kapasitetsbase, den aggregerte makten en part råder over internasjonalt (Habeb, 1988:18). Generell makt er langsiktig og tungtveiende, den kan anvendes i utenrikspolitikk i stort, eller den kan avgjøre hva slags retning en stat velger å gå for å realisere sine interesser (Habeb, 1988).

Generell makt gir et nyttig bilde av et lands posisjon i et internasjonalt system, men sier lite om maktens rolle i internasjonale forhandlinger (Habeeb, 1988:18). Generell makt beskrives av den overordnede maktstrukturen, men beskriver ikke makt knyttet til konkrete saker og relasjoner, og tar ikke hensyn til sakskoblinger (Habeeb, 1988:18). Ressurser ligger her som grunnlag for den forhandlingstaktikk en part velger.

2.2.1.3 Saksspesifikk makt

Mens generell makt forklarer evner og posisjoner overfor det ytre miljø som et hele, er saksspesifikk makt opptatt av aktørens evner og posisjoner overfor en annen aktør angående en spesifikk felles sak (Habeeb, 1988:19). Saksspesifikk makt er den forhandlingsmakt som bidrar til en parts forsvar av sine interesser i den konkrete forhandlingssituasjonen (Habeeb, 1988). Saksspesifikk makt knytter seg til den makt partene har overfor hverandre i den konkrete forhandlingssituasjonen, og angir blant annet forhandlingsmakt i prosessen. Saksspesifikk makt kan komme til anvendelse på et mer underordnet nivå, og kan bidra til å gi gjennomslag for synspunkter i forhandlingene.

Denne maktkomponenten er viktig i analyser av internasjonale forhandlinger. Det kan være vanskelig å danne seg et klart bilde av den saksspesifikke makten sammenlignet med den generelle makten, og derfor kan det være vanskeligere å analysere maktstrukturen i en saksspesifikk relasjon. Begge vil få økte, men ikke nødvendigvis like, kostnader dersom det skulle komme til et brudd i forhandlingene (Habeeb, 1988:19).

Habeeb forutsetter slik en viss gjensidig avhengighet mellom aktørene i en forhandlingssituasjon. Partene kan ikke oppnå det ønskede utfallet unilateralt, men en aktør kan ha en sterkere forhandlingsposisjon enn den andre. Denne minst avhengige aktøren i relasjonen har ofte betydelige politiske ressurser, fordi en endring i forholdet til motparten vil ha en lavere kostnad for denne uavhengige aktøren sammenlignet med motpartens potensielle kostnad (Habeeb, 1988:19). Trass i den overordnede maktbalansen vil den saksspesifikke maktbalansen avgjøre det saksspesifikke utfallet av samhandling på det konkrete saksfeltet (Habeeb, 1988:19). På denne måten oppstår en egen dynamikk isolert fra det generelle bildet.

Maktstrukturen mellom A og B avgjøres av a) størrelsen på aktør As behov, ønske eller interesse for et utfall x og b) graden av kontroll aktør B har over utfall x og c) As evne til å finne alternativer til x og/eller B (Habeeb, 1988:20). Dersom en kan beskrive de tre ovenfor nevnte punkter, får en et godt bilde av maktstrukturen i det gjensidig avhengige forholdet mellom partene (Habeeb, 1988:20).

Maktbalansen i et saksspesifikt forhold avgjøres av tre faktorer: a) alternativer, b) engasjement (*commitment*) og c) kontroll (Habeeb, 1988:21). a) Alternativer angir her hver aktørs evne til å oppnå

sitt foretrukne resultat på andre måter enn gjennom motspilleren (Habeeb, 1988:21). b) Engasjementet betegner i hvor stor grad aktøren har behov for eller ønsker seg et særskilt utfall, og baserer seg på i hva slags verdi aktøren setter på de ulike mulige alternativene. Engasjement basert på ønsker (*aspiration*) – det Habeeb kaller egengenerert motivasjon, er kilde til å styrke sin saksspesifikke makt, mens engasjement basert på behov kan bidra til å svekke en parts saksspesifikke makt (Habeeb, 1988:22). c) Kontroll sier noe om i hvilken grad en part unilateralt kan greie å oppnå ønsket resultat tross de kostnader dette involverer (Habeeb, 1988:22). Habeeb påpeker imidlertid at unilaterale prestasjoner ofte ikke passer sammen med internasjonale forhandlinger. Dersom en unilateralt kan oppnå sitt ønskemål, kan en unngå en forhandlings situasjon som ofte innebærer et offer. Disse tre elementene utgjør saksspesifikk makt, og dersom en mangler alternativer, kan dette veies opp for gjennom stort engasjement eller stor grad av kontroll, selv om engasjement som nevnt er et element som kan slå begge veier (Habeeb, 1988:22). Den saksspesifikke maktbalansen dreier seg i stor grad om avhengighet.

2.2.1.4 Presisering

Tabell 2

	Overordnet nivå	Saksspesifikt nivå
Makt	1. Generell makt	2. Saksspesifikk makt
Interesser	3. Overordnede interesser	4. Saksspesifikke interesser

(Habeeb, 1988)

I studien tar jeg i bruk et skille mellom generell makt⁴ og saksspesifikk makt (Habeeb, 1988:17). En aktør kan ha svak saksspesifikk makt men likevel styrke sin generelle makt. Den generelle makten kan forsterkes uten at den saksspesifikke makten forsterkes. De overordnede interessene kan realiseres gjennom både generell eller saksspesifikk makt. Både generell makt og overordnede interesser har betydning for de saksspesifikke interessene. Den generelle makten og de overordnede interessene kan styrkes selv om ikke de saksspesifikke interessene realiseres, noe som kan vise seg å være tilfelle for Norge i møte med Brasil under forhandlingene i regnskogs samarbeidet. Disse forhandlingene vil jeg gå nærmere inn på under spørsmål to.

Makt analyseres under spørsmål to på to nivåer; for det første på det generelle nivået og for det andre på det saksspesifikke nivået (Habeeb, 1988:23). Den generelle maktbalansen avgjøres av asymmetrien i nasjonale ressurser og kapasitet. Den saksspesifikke maktbalansen avgjøres av

⁴ Habeeb kaller det "aggregert strukturell makt"

asymmetrien i partenes alternativer, engasjement og kontroll (Habeeb, 1988:23). Habeeb påpeker at det er opp til partene å anvende sine taktiske evner i den politiske tautrekkingen.

2.2.2 Det hjemlige spillet

For å forstå en stats adferd må vi av og til oppheve forutsetningen om at staten er enhetlig, og godta at staten er en kompleks aktør. De utenrikspolitiske interessene jeg beskrev innenfor *2.1.1.1 Overordnede interesser*, kunne også vært brukt til å kategorisere elementer på nasjonalt nivå når jeg snakker om ulike interesser som kommer på kollisjonskurs. Jeg velger å supplere URA-modellen med teori om det hjemlige spillet, fordi jeg med den får et mer fruktbart verktøy til å forklare hvordan saksspesifikke interesser kan påvirkes av nasjonale sub-aktører. Dette er ikke URA-modellen egnet til å forklare. Det finnes enkelte interessante fenomener jeg ønsker å få en mer nyansert forklaring på. Ved å åpne staten som "svart boks" og titte oppi, får jeg mulighet til å peke på enkeltindividers og ulike interessekamper i de involverte departementenes innflytelse på prosessen.

Selv om URA-modellen i denne situasjonen kan ha stor forklaringskraft, bidrar til klarhet og et godt oversiktsbilde, kan bruken av modellen gå på bekostning av gyldighet og realisme, to andre ønskemål for oppgaven. Modellens begreper representerer en form for generalisering som ikke nødvendigvis er empirisk basert, men som gir en fortettet og strukturert framstilling av situasjonen. Imidlertid stemmer ikke alltid modellen med den observerte empiriske situasjonen. Framstillingen står da i fare for å bli falsifisert av bestemte situasjonsbetingede faktorer, kanskje spesielt observasjoner på andre nivåer enn det utenrikspolitiske. Samtidig er modellen ikke alltid i stand til å forklare komplekse prosesser som kan bidra til å endre situasjonen. Siden jeg vil diskutere avtalens innhold holder det ikke kun å drøfte den utenrikspolitiske beslutningsprosessen. I forbindelse med maktaspektet, forhandlingssituasjonens og kontekstens mulige påvirkning på utfallet av beslutningssituasjon kan det være nyttig å løfte fram betydningen av undergrupper med innflytelse på nasjonalt nivå. Slik åpner jeg for at det hjemlige nivået kan øve innflytelse på prosessen. Jeg vil her redegjøre for Allison's (1969) beskrivelse av *byråkratisk politikk-modellen (BP-modellen)*, som kan ha forklaringskraft når det gjelder interne underaktørers mulige påvirkningskraft i prosessen.

2.2.2.1 Byråkratisk politikk-modell

Innenrikspolitikk og internasjonale relasjoner er i empirien ofte nært sammenfiltret. Dette er en sammenheng URA-modellen med sitt statssentrerte perspektiv ikke tar høyde for. Innenrikspolitiske aktører og elementer kan påvirke den enhetlige statsaktøren på det internasjonale nivået. En del av adferden en kan observere i internasjonale forhandlinger kan tilskrives drivkrefter og bremseklosser på det nasjonale nivået. På det nasjonale nivået vil en rekke sub-nasjonale aktører og grupper ha

mulighet til å prege landets preferanser, virkemidler og beslutninger. På internasjonalt nivå forhandler statsledere på vegne av staten, og opptrer i større grad som en enhetlig aktør.

BP-modellen ser for seg staten ikke kun som en enhetlig, rasjonell aktør, men en aktør preget av noe mer kompleksitet (Underdal, 1998:12). Her er aktøren fremdeles et lands myndigheter, men den er en kompleks organisasjon, hvor det ikke finnes én beslutende stemme. Derimot preges myndighetene av sub-aktører som forfølger ulike og til og med motsetningsfylte målsetninger (Underdal, 1998:12). Sub-aktørens interesser og perspektiver preges av deres roller: "*Where you stand depends on where you sit*" (Allison, 1969:711). Intra-byråkratiske tautrekninger kan i noen grad bidra til å svekke statens forhandlingskraft, for det er gjennom slike dragkamper at statens mandat formes. Samtidig har andre sub-aktører mulighet for å øve innflytelse på myndighetene. Sub-nasjonale interesser som manglende koordinering og sprikende målsetninger mellom departementene kan bidra til å forklare svekket forhandlingskraft og suboptimale resultat med hensyn til saksspesifikke målsetninger. I miljøverndepartementer kan en eksempelvis legge stor vekt på miljøbevaring, mens en i finansdepartementer vil legge større vekt på kortsiktige kostnader ved å redusere klimagassutslipp (Skjærseth, 2004:18). Samtidig kan utenriksdepartementer vurdere hvordan klimamål best kan forenes med andre utenrikspolitiske mål, eksempelvis knyttet til næringsvirksomhet. Ingen av disse målene vil fullt og helt være forenelige med miljømessige mål på et spesifikt felt (Skjærseth, 2004:18). Hvor sterk gjennomslagskraft en aktørs forslag får, kan være avhengig av hvor godt de ulike nasjonale sektorene greier å koordinere sine preferanser slik at de framstår med en samlet, enhetlig posisjon utad (Skjærseth, 2004:18). Samtidig har andre sub-aktører mulighet for å øve innflytelse på myndighetene.

Jeg vil her grundigere presentere BP-modellen. I BP-modellen er de sentrale analyseenheterne *politikk som resultat av forhandlinger og dragkampen innad i en stats myndigheter* (Allison, 1969:708). Myndigheters beslutninger og handlemåter er hovedsakelig resultater av innenrikspolitikk heller enn statseksterne forhold. De valg som blir tatt er ikke ansett som (den optimale) løsning på et problem, men forstås heller som resultat av kompromiss, samarbeid, konkurranse eller forvirring blant byråkrater som hver ser og forsvarer sin side av saken (Allison, 1969:708). Staten er ikke enhetlig, men er bygget opp av et satt hierarki av ulike departementer og etater som med motstridende interesser kjemper om de samme ressursene.

De sentrale aktørene i BP er *posisjonerte spillere*. Staten er ikke en enhetlig aktør. Aktørene utgjøres i stedet av en rekke individer, spillere i posisjoner. Knipper av slike spillere arbeider for ulike løsninger. Aktørene kommer i posisjon ved at de sitter i sentrale stillinger i byråkrati og administrasjon. De er blant annet presidenter, ministre, statssekretærer, departementsråder, og forsvarssjefer. I tillegg kan

det legges til en rekke *ad hoc*-spillere; parlamentarikere, pressefolk, NGO-ledere. På denne måten gis langt flere sub-aktører betydning for de valg staten gjør. Utfallene kommer på bakgrunn av kamper mellom alle disse interessentene (Allison, 1969:709). Hver eneste aktør har flere roller. Aktørene fungerer i én rolle av gangen, men har en rekke ulike forpliktelser på samme tid. Allison (1969:709) vektlegger at spørsmålene en stiller og prioriteringene en gjør farges av ståstedet spørsmålsstilleren har. Faktorene som begrenser fokusområdet en institusjon har, preger også lederne for organisasjonen. Lederens bakgrunn påvirker også dennes preferanser.

I motsetning til i URA-modellen analyseres ikke en problemstilling strategisk og overordnet. I BP-modellen er problemet ett blant mange, og dets prioritering avhenger av dødlinjer og akutte hendelser. Hver spiller tenker ikke helhetlig, men heller på hva slags beslutning som til enhver tid må fattes i øyeblikket (Allison, 1969:710). Myndighetenes beslutninger og handlinger gjøres ikke som kalkulerte valg gjort av en enhetlig gruppe, og ei heller som en formell beslutning fattet av lederes preferanser (Allison, 1969:710). I stedet avgjøres politikken som foretrekkes i en kontekst av *delt makt men ulik dømmekraft* (Allison, 1969:710). Samtidig foregår forhandlingene i et miljø der svært mange ulike beslutninger skal tas i løpet av kort tid, og der konkurransen om å få sin stemme hørt er stor (Allison, 1969:710).

Viktige myndighetsbeslutninger kommer som følge av mange ulike stemmer som til sammen utgjør retningen myndighetene velger å gå i (Allison, 1969:710). Dersom et land utfører en handling, er den handlingen *resultat* av forhandlinger mellom ulike individer og grupper innad i myndighetene (Allison, 1969:710). Det utfallet inkluderer resultater oppnådd av grupper som har kjempet for en beslutning eller handling – resultater som oppstod gjennom forhandling mellom grupper med ulike posisjoner og dessuten feil som blir begått underveis i prosessen. Modellens forklaringskraft betinges av avsløringen av tautrekkingene mellom ulike spillere som har forskjellige oppfatninger og prioriteringer, som retter fokus mot separate problemer, som alt i alt gav det utfallet som konstituerer handlingen landet gjennomfører som sin politikk (Allison, 1969:711).

I forhandlingene mellom Norge og Brasil kan det være nyttig for partene å ta med i vurderingen hva slags statsinterne komponenter som kan bidra til at en part kan *svike* sin forpliktelse i tilknytning til avtalen. Kan intern forhandling og interne interessekonflikter føre til svik?

Min antagelse, basert på denne diskusjon av forhandlingsteori og BP-modellen, er dermed at Norge gav etter i forhandlingene med Brasil fordi landet vinner i den store sammenhengen. Samtidig vil jeg undersøke om interne stridigheter i landene påvirket forhandlingsprosessen og utfallet.

2.3 Oppsummering

For å finne ut hvorfor avtalen kom i stand, må jeg vite hva slags interesser partene hadde. URA-modellen forutsetter enhetlige statsaktører som handler nyttemaksimerende i egeninteresse. Med sammenfallende interesser kan det oppstå en vinn-vinn-situasjon der partenes interesser konvergerer i en felles løsning som alle er tilfredse med.

For å finne ut hva som kan forklare innholdet i avtalen, må jeg i tillegg vite hva slags makt partene har til å få gjennomslag for sine preferanser. Når det gjelder partenes makt skiller jeg mellom aktørens posisjon internasjonalt, som betegner deres generelle makt, og forholdet mellom partene i en bilateral forhandling angjeldende et avgrenset saksfelt, som angir saksspesifikk makt. Det generelle nivået kan ha innflytelse på partenes opptreden i den spesifikke forhandlingssettingen (Habeeb, 1988). Saksspesifikke interesser kan forstås i lys av de overordnede interessene, men også i lys av det hjemlige spillet, hvor sub-nasjonale aktører kunne påvirke forhandlingsprosessen.

Siden det er forskjell på verdien av et utfall og verdien av et initiativ, kan en part realisere gevinster uten at en framstår som en vinner når det gjelder forhandlingsresultatet. Partenes atferd betinges av hva slags interesser de setter høyest; de overordnede eller de saksspesifikke. Dette kan bidra til å forklare hvordan partene kom fram til en tilfredsstillende avtale trass i at de hadde ulike meninger om en rekke saksspesifikke elementer.

3. Forskningsdesign, metode og kilder

Jeg vil finne ut hvorfor regnskogavtalen mellom Norge og Brasil kom i stand, og hva som kan forklare innholdet i avtalen. Hensikten med forskningsdesignet er å binde dataene som er samlet inn til den problemstillingen studien søker å svare på. I dette kapitlet diskuteres hovedsakelig forskningsdesign og kildebruk. For å komme fram til gode svar på forskningsspørsmålene er det nødvendig at kildematerialet sier noe om interessedistribusjonen i de to landene.

3.1 Casestudien som forskningsdesign

I casestudien gjøres ett eller noen få tilfeller til gjenstand for inngående studier (Andersen, 1997: 8). Casestudien bidrar til å forme det analytiske rammeverket for studien, men det er problemstillingen som avgjør den metodiske tilnærmingen. I casestudien kan en rekke metoder benyttes. Metoden som velges kommer an på hva slags case forskeren står overfor, ønskemålet med studien og i hva slags vitenskapsteoretisk tradisjon forskeren stiller seg.

For foreliggende studie er ikke målet først og fremst å generalisere på bakgrunn av caset. Studien er snarere ment som et forklaringsprosjekt. Eksisterende teori anvendes til å kaste lys over fenomenet som studeres. Teoretisk kunnskap og begreper brukes til å strukturere og analyseres dataene som oppstår i samspillet mellom bestemte variabler og de sammenhengene de inngår i, det Andersen (1997) kaller en teoretisk fortolkende casestudie. Dermed er det mindre presserende å skulle generalisere ut fra caset. Hovedsakelig systematiseres kunnskap som i liten grad har blitt kommentert i tidligere forskning Casestudien gir rom for omfattende kunnskap om en avgrenset prosess, og datainnsamlingen bærer preg av nærhet til aktører og begivenheter, noe som gjør casestudien egnet til å utforske mitt forskningsspørsmål. REDD er et ferskt felt, og prosjektene som er i drift i dag er stort sett pionerprosjekter (Angelsen, 2008b).

Casestudien har av det klassiske, positivistiske fagmiljøet i varierende grad blitt underkjent når forskningen deles i vitenskapelige og uvitenskapelige studier (Andersen 1997:35). Ettersom casestudien gjerne kobles til kvalitativ metode, blir den utsatt for dertilhørende betraktninger, eksempelvis av Lijphart. Lijphart (1971:683ff.) rangerer casestudiet lavest blant tilnæringsmetodene til forskning. Han setter eksperimentet som det høyeste idealet, deretter den kvantitative studien med stor N hvor en tar i bruk statistisk analyse, påfulgt av komparative undersøkelser og altså casestudien nederst. Lijphart mener at N er for liten i forhold til de mange forklaringsvariablene. En ulempe ved casestudien er at det ikke kan kontrolleres for tredjevariabler. Imidlertid kan det sies at statistiske studier er blinde for kontekst. Casestudien er rik på kontekst, og idealet for casestudien er gjerne å frambringe dyptpløyende kunnskap som presenteres helhetlig i en

analyse som er ment å stå på egne ben, der caset legges fram som en enkelt kompleks enhet. Likevel er overførbarhet en mulighet også for casestudien. I denne studien vil jeg avslutningsvis diskutere om caset som studeres kan si oss noe om hva slags klimatiltak som kan være enkle å få til. Internasjonalt sliter partene med å få på plass en helhetlig, langsiktig klimaavtale. Den bilaterale avtalen som her studeres var imidlertid forholdsvis enkel å få på plass. Kanskje kan caset derfor anvendes som et eksempel på klimatiltak som er mulig å iverksette.

Yin (2003) sier at casestudiens potensial for generalisering ikke dreier seg om statistisk, men om analytisk eller teoretisk representativitet. Generalisering dreier seg ikke om universalitet, men om begrepsgjøring og klargjøring av sammenhenger som er gyldige for bestemte klasser av fenomener og under bestemte betingelser (Andersen, 1997:16f.). Analyse dreier seg om hvordan komplekse prosesser skaper bestemte resultater, og gjerne med fokus rettet mot hvordan relevante aktører oppfatter sin egen rolle i prosessene. På denne måten ansees casets forklaring som et fenomen som er del av en større klasse av fenomener. Generalisering kan ansees som et mål, men ikke nødvendigvis empirisk, eller i beste fall i begrenset grad. I avslutningen min forsøker jeg å peke ut over dette konkrete caset og vurderer kort om regnskogavtalen mellom Norge og Brasil kan si oss noe om hva slags klimatiltak som kan være enkle å få i stand.

3.2 Validitet og reliabilitet

Bruken av kilder må være både valid og reliabel for at studiens funn skal ha verdi. Validiteten avgjøres av datagrunnlagets evne til å svare på problemstillingen (Hellevik, 1999:183). Reliabiliteten avhenger av hvordan dataene er samlet inn og studiens etterprøvbarehet, altså om studien er gjennomført på en transparent måte (Hellevik, 1999:183).

Studiens validitet bestemmes altså av hvor gyldig det empiriske materialet er for å belyse problemstillingen. Dersom den operasjonelle definisjonen av teoretiske begreper er god, styrker det den definisjonsmessige validiteten. Sentrale teoretiske begreper som må operasjonaliseres godt i denne oppgaven er staters *makt* og *interesser*. Den operasjonelle drøftingen foretas i hovedsak i teorikapitlet. I tillegg ser jeg det som viktig å redegjøre godt for begrepet REDD, noe som blir gjort i den empiriske gjennomgangen.

Det hensyn at jeg går inn i analysen med en forventning om å finne mønstre kan føre til at empirien blir strukturert på en annen måte enn dersom siktemålet hadde vært et annet. Imidlertid gir nå-situasjonen en sterk indikasjon på eksistensen av slike mønstre eksisterer. Ved å kombinere ulike teoretiske bidrag styrkes den teoretiske validiteten, det vil si i hvor stor grad teorien fanger opp essensen i fenomenet som studeres (Underdal, 1984:73). Ved bruk av forklaringsmodeller som URA,

BP og forhandlingsteori får jeg en kombinasjon som kan styrke studiens indre validitet (Yin, 2003). Den indre validiteten kan også styrkes ved at jeg er oppmerksom på alternative forklaringer på forskningsspørsmålet. Yin vektlegger at forskeren i prosessen bør søke beviser som ikke støtter det valgte teoretiske utgangspunktet. I studien forutsettes det innenfor spørsmål en at statene er enhetlige, rasjonelle aktører, mens det innenfor spørsmål to åpnes for at statene består av mange underaktører som påvirker utviklingen. Innenfor teoriretningen om rasjonelle aktører er det ikke plass for normative vurderinger. Jeg utfordrer derfor denne antakelsen ved å peke på potensielt normativt styrte underaktører som har fungert som drivkrefter i prosessen. Indre validitet kan ytterligere styrkes dersom det empiriske materialet er konsistent med mønsteret teorien forutsier (Yin, 2003:111ff.). Heller enn alene å inkludere spillteoriens antakelse om at sterke stater vinner forhandlinger uansett, anvender jeg teori om forhandlinger mellom asymmetriske parter (Habeeb, 1988). Denne teorien kommer med et bidrag der spillteori med sine gitte verdier kommer til kort i å forklare dynamikken i en forhandlingsrunde.

3.3 Kildebruk

Data om Norges og Brasils miljø-, klima- og utenrikspolitikk utgjør fundamentet for denne studien. For å være i stand til å svare på problemstillingen som ligger til grunn for studien er kilde- og metodetriangulering essensielt, og dette er også en av casestudiens styrker (Yin 2003). Oppgaven baserer seg på data som er samlet spesielt inn for denne studien, samt på tilgjengelige primær- og sekundærkilder.

3.3.1 Datagrunnlag

En metode for å styrke studiens validitet er å anvende et rikt og mangfoldig datamateriale med ulike typer kilder (Yin, 2003). I denne studien brukes flere typer kilder, som deles inn *primærkilder* og *sekundærkilder* (Kjeldstadli, 1999:177f.). Disse har en klar rangering. Primærkilder er nærmest hendelsen som studeres i tid, og representerer direkte produkter av denne. Det kan være øyevitneskildringer eller originaldokumenter som loggbøker, eller diplomatiske papirer. Primærkilder bør søkes i størst mulig grad, og er de viktigste for historisk forskning (Kjeldstadli:1999:178). I denne studien vil primærkildene som anvendes bestå av proposisjoner, enkelte parlamentariske dokumenter og offentlige utredninger. I tillegg anvendes materiale fra intervjuer med personer som har en spesiell tilknytning til avtalen som studeres.

Sekundærkildene utgjør også viktige bidrag til denne studien av regnskogavtalen mellom Norge og Brasil. Disse kildene er i større grad fjernet fra den opprinnelige hendelsen, og kan ta form som historier basert på primærkilder (Kjeldstadli, 1999:178). Sekundærkildene vil her være viktige for å bygge opp bakgrunnsinformasjon, oversikt over temaet, samt for å bidra til å identifisere nye kilder.

En stor del av sekundærlitteraturen vil være uavhengige studier gjennomført av anerkjente forskere, men også mediale kilder. En del av intervjumaterialet mitt må også ansees som sekundære kilder, for flere av intervjuobjektene mine har med sin ekspertise bidratt til å gi meg overblikk over feltet. De ulike kildene sjekkes mot hverandre, og blir kritisk vurdert underveis. Denne trianguleringen av data bidrar til å styrke studiens kvalitet ved å gjøre den mer troverdig og nøyaktig. Studiens reliabilitet vil jeg komme inn på i det følgende, hvor datagrunnlaget beskrives.

3.3.2 Skriftlige kilder

Viktige kilder for analysen er ulike skriftlige kilder. Et generelt trekk ved skriftlige kilder er at de er produsert før studien begynner, og forskeren har dermed ingen innvirkning på innholdet (Thagaard, 1998). De skriftlige kildene har vært et viktig element i kildetrianguleringen, og har gjort det mulig å kontrollere dataene som har fremkommet i intervjuer og samtaler. Kildene har også vært viktig for å bygge opp bakgrunnskunnskap om et komplekst felt.

Med en aktuell problemstilling som min, er det naturlig å legge primærkilder til grunn for analysen (Kjeldstadli, 1999). Skriftlige primærkilder som kommer til anvendelse i denne studien er avtaletekster, en *memorandum of understanding (MOU)* mellom Norge og Brasil, enkelte parlamentariske dokumenter som understreker partenes interesser og hensikter, samt e-postkorrespondanse mellom meg og sentrale aktører som en norsk ambassadeansatt i Brasil og et brasiliansk styremedlem i Amazonasfondet, som har bidratt med viktig og oppklarende informasjon. Jeg vil anvende revisjonsberetninger og parlamentariske proposisjoner som vurderer REDDs risikoelementer og hvordan de blir fulgt opp (Stortingsproposisjon 1;2008-2009, Riksrevisjonen i Norge; 2009, Tribunal de Contas da União; 2009). Disse sier noe om hvordan statene planlegger å ivareta sine egne interesser og hvordan de planlegger å gjennomføre og følge opp REDD.

Videre bygger oppgaven på sekundærkilder som referater og rapporter fra departementer og internasjonale institusjoner, offentlige utredninger og utkast fra FN, Miljøverndepartementene i begge land, Verdensbanken og NGOer. I tillegg bygger analysen min på tidligere studier gjennomført av uavhengige forskere. Dette er studier som tar for seg de spesifikke lands historie, og utviklingen innen miljø- og energipolitikk (Fearnside, 2008; Nepstad m.fl., 2009; Viola, 2010; Nilsen, 2001; Boasson, 2005; Ryggvik, 2009). Blant rapportene som brukes tar flere for seg økonomiske aspekter av tiltak for å begrense klimaendringene (Stern, 2006; Eliasch, 2008). Andre er spesielt rettet mot tiltak knyttet til REDD (Alencar m.fl., 2004; Angelsen, 2008b; Angelsen m.fl., 2009; Chhatrea m.fl., 2009). Rapporter fra internasjonale institusjoner som tar for seg kriteriene som må ligge til grunn for at REDD skal kunne fungere (Chomitz m.fl., 2007) er også inkludert.

3.3.3 Muntlige kilder

Viktige kilder til bakgrunnsinformasjon har vært samtaler og intervjuer med nøkkelpersoner. Jeg har snakket med byråkrater i det norske Miljøverndepartementet og Utenriksdepartementet, personer som har vært med på forhandlingene mellom Norge og Brasil, og personer som har observert og evaluert prosessen. Jeg har snakket med brasilianske og norske akademikere, samt brasilianske og norske NGO-representanter. Den brasilianske NGO-representanten sitter i tillegg i Amazonasfondets styre. Videre har jeg snakket med norske eksperter på Brasil og på REDD. Dette er personer med unik innsikt i miljø og utvikling i Brasil og Norge, og flere av dem har vært sentrale aktører i forhandlingsprosessen og i å legge til rette for at REDD kan bli en realitet på globalt plan.

Til sammen bidrar intervjuobjektene til en fokusert tilnærming til sentrale aspekter for oppgavens analyse. Intervjuene og samtalene bærer preg av å skulle gi meg et bredt utgangspunkt for å identifisere interesser hos aktørene, og jeg lot dem derfor være forholdsvis ustrukturerte. Utfordringer knyttet til denne metoden gjelder intervjuobjektene troverdighet, intervjuobjektens tendens til å ønske å påvirke analysen i egen favør, samt at noen intervjuobjekter kan ha en aktiv politisk agenda. Ved å samtale med både akademikere, byråkrater og NGO-ansatte, fikk jeg et helhetlig bilde av situasjonen. Der kildene støtter hverandre kan oppgavens validitet styrkes. Der kildene har avvikende oppfatninger kan det finnes grunn til å ta med seg uenigheten for så å tolke den i analysen.

Ikke alle muntlige kildedata kom opprinnelig fra intervjuer. Jeg hadde i tillegg flere uformelle samtaler med eksperter og nøkkelpersoner med inngående kunnskap til feltet. Dette gjelder eksempelvis Jørn Stave i Norad, samt andre jeg møtte på seminarer underveis i prosessen. De bidro til å sette meg på rett spor, uten at jeg referer direkte til dem.

3.4 Tilnærming til analysen

Hvordan de sentrale aktørene i studien forholder seg til hverandre er, som jeg har gjort klart i teorikapitlet, avhengig av interesser og makt. For å kunne besvare studiens forskningsspørsmål må jeg finne ut hvordan partenes interesser står i forhold til hverandre. Er interessene samsvarende eller sprikende? Begge deler kan ha hatt konsekvenser for utfallet av forhandlingene. Der interessene ikke samsvarer, må jeg finne ut hva slags konsekvenser det har at interessene er avvikende eller noen ganger motstridende. Hva avgjør hvem som får gjennomslag for sine interesser i forhandlingene?

Hvordan partene identifiserer sine interesser er slett ikke gitt. Jeg vil her gi en kort metodologisk gjennomgang av valgmulighetene mine når det gjelder hvordan jeg velger å tolke interesser. Partenes interesser kan identifiseres ved empirisk å beskrive landenes klimapolitikk og utenrikspolitikk, og ut fra disse gjøres forutsetninger om interesser. Samtidig trekkes det på en

hypotetisk-deduktiv metode som gjør antagelser knyttet til hva slags land vi har med å gjøre. Når dette er gjort, ser jeg klarere hva som er overordnede og hva som er saksspesifikke interesser, en inndeling det ble gjort rede for i teorikapitlet. Å identifisere partenes interesser i denne saken kan være komplisert fordi partene gjerne har nytte av å holde kortene tett til brystet for ikke å miste styrke i forhandlingene. Spilles det med åpne kort vet motparten hvor mye aktøren kan gi, og det blir vanskelig å beholde troverdighet i forhandlingene. Indirekte svekkes dermed også muligheten til å oppnå en kostnadseffektiv avtale. Mange av Norges åpne preferanser er å finne i Stortingsproposisjon 1 (2008-2009), mens Brasil har lagt tydelige rammer for sitt miljøengasjement så vel som behov for næringsutvikling i en rekke store planer (PPCDAM, PAC, PAC2). Den norske riksrevisjonen (2010) peker i sin undersøkelse av måloppnåelse i klimapolitikken på dilemmaer og interesser både på norsk og brasiliansk side. Med parter som har grunn til å holde sine underliggende preferanser tilbake, kan jeg ikke kun basere meg på hva forhandlere og andre sub-aktører har ytret. Jeg trekker på funn fra landspesifikke studier og forklare prosesser og utfall ved hjelp av de teoretiske tilnærmingene.

3.5 Betraktninger rundt metodisk tilnærming

Det teoretiske utgangspunktet for oppgaven var opprinnelig spillteori. Spillteori er godt egnet til å forklare situasjoner med troverdighetsproblemer, og gir en knapp og klar framstilling. Gjennom intervjuer og samtaler ble det klart at spillteoriens relevans var begrenset med henblikk på å forklare dynamikken i forhandlingsprosessen. Spillteori krever en svært nøyaktig spesifisering av aktørens interesser, samtidig som verdier og preferanser blir statisk angitt. Ved å inkludere forhandlingsteori og teori om det hjemlige spillet fikk jeg fyldigere forklart fenomenet jeg studerer. Habeebs (1988) forhandlingsteori åpner opp for at svakere parter kan nå sine mål i forhandling med antatt sterkere parter. Selv om spillteori kan bidra til å forklare mange faktorer på det utenrikspolitiske nivået, så jeg det som fruktbart å inkludere elementer fra teori om det hjemlige spillet, der sub-aktører kan ha stor innflytelse på prosessen. Underdal (1998) mener disse tilnærmingene kan la seg kombinere, og på denne måten åpnes det opp for en mer virkelighetsnær tolkning av situasjonen enn om den spillteoretiske tilnærmingen skulle stått alene.

3.6 Oppsummering

I dette kapitlet har det blitt redegjort for valg av forskningsdesign, metoder og kildebruk. Videre har jeg drøftet studiens validitet og reliabilitet og utfordringer som har kommet opp underveis i forskningsprosessen. Det er gjort klart at kildetriangulering bidrar til å styrke studiens validitet. Kildene som kommer til anvendelse vil bli presentert i den empiriske gjennomgangen.

4. Empirisk kartlegging

Bakgrunnen for det norske og det brasilianske REDD-engasjementet hviler på et politisk grunnlag knyttet til nasjonale klimaplaner og muligheter for styrket politisk uavhengighet, et økonomisk grunnlag knyttet til næringsvirksomhet og behovet for å finne kostnadseffektive klimaløsninger, og et økologisk grunnlag knyttet til behovet for å iverksette klimatiltak og bevare regnskog. Avveiningen mellom økonomi og økologi er sentral å gjøre rede for, da den har store politiske implikasjoner. I det følgende vil det bli gjort greie for disse empiriske aspektene. Jeg beskriver også den prosessen som foregår på begge lands nasjonale nivå, hvor det i Norge råder enighet og støtte til REDD fra ulike deler av det politiske og det sivile samfunn, mens det i Brasil råder dragkamp og uenighet mellom dem som kjemper for henholdsvis økonomisk vekst og økologisk vern.

Mens det på Brasils nasjonale nivå er åpen uenighet om hvordan REDD-satsingen skal gjennomføres, finnes det blant sub-aktører på det nasjonale nivået i Norge en underliggende uenighet som kanskje vil komme til overflaten i framtida. Denne uenigheten dreier seg om motivasjonen bak ønsket om å satse stort på REDD, da det finnes ulike drivkrefter som kjemper for klima, kvoter, miljø, urfolk og biodiversitet. For begge land gjør et kollektivt dilemma seg gjeldende, i ønsket om både å være klimanasjon og energinasjon. Videre presenteres prinsipper og kriterier som må ligge til grunn for at REDD skal kunne fungere effektivt. Det har vært og er fremdeles stor internasjonal debatt rundt hva slags arkitektur og myndighetsstruktur som bør velges.

Faktaboks	Norge	Brasil
Befolkning	4,7 millioner (# 116)	199 millioner (# 5)
Klima	Arktisk/ temperert	Tropisk/temperert
Areal	323 802 km ² (# 67)	8 514 877 km ² (# 5)
Brutto nasjonalprodukt (BNP)	USD 267 milliarder (# 42)	USD 2 013 milliarder (# 10)
BNP per innbygger	USD 57 400 (# 4)	USD 10 100 (# 82)
Andel fattige	0	26 %
Militærkostander	1,9 % av BNP	1,7 % av BNP

Kilde: CIA World Factbook

4.1 Det norske REDD-engasjementet

4.1.1 Historisk grunnlag

Norge var i 1972 et av verdens første land til å opprette et miljøverndepartement, og ønsker å være et foregangsland innenfor miljø (St.meld. nr. 26, 2006-2007). Klimaspørsmålet og globale utslippsreduksjoner ble for alvor satt på den internasjonale dagsorden mot slutten av 80-tallet, der Brundtland-kommisjonens rapport fra 1987 spilte en viktig rolle. FNs klimakonvensjon (UNFCCC) ble opprettet året etter, og en internasjonal rammeavtale for klimapolitikk ble inngått på FNs konferanse for miljø og utvikling, kalt Earth Summit, i Rio de Janeiro i 1992. I Norge var det Brundtland-kommisjonens rapport som for første gang satte fokus på det mulige behovet for å begrense utslipp av CO₂ (Nilsen, 2001:2). I 1989 ble Norges syn på de internasjonale klimaforhandlingene fastlagt. En del av dette synet var stabiliseringsmålsetningen. Stortinget vedtok i 1989 det ambisiøse siktemål at klimagassutslippene skulle stabiliseres på 1989-nivå innen 2000. Men målsetningen fikk aldri noen rolle som retningsgivende for norsk politisk utvikling i de følgende årene (Andresen og Boasson, 2008:81). Sterke krefter innenfor politikk, næringsliv og forvaltning fikk imidlertid innført kostnadseffektivitet som et nøkkelbegrep i klimapolitikken (Andresen og Boasson, 2008:81). Dermed valgte en å øke utvinningstempoet for olje og gass, samtidig som en lot biltrafikken vokse. Innsatsen for klimatiltak rettet blikket mot muligheter for å gjennomføre billige klimatiltak i andre land (Andresen og Boasson, 2008:81).

Allerede under Earth Summit i 1992 gikk Norge inn for mest mulig kvotehandel og andre utslippsreducerende tiltak på tvers av landegrenser. Disse bestrebelsene fikk i første omgang laber oppslutning (Nilsen, 2001:2). I årene etter Earth Summit satte Norge i gang en rekke pilotprosjekter som i praksis skulle vise at kvotehandel kunne redde klimaet. Prinsippet bak dreier seg om at det å redusere utslipp i Norge er langt mer kostbart i i-land enn i u-land. Med "felles gjennomføring" (*Joint Implementation*) og den grønne utviklingsmekanismen (*Clean development mechanism, CDM*) kan et i-land få overdratt kvoter fra et annet land ved å finansiere utslippsreducerende prosjekter i det aktuelle landet (Finansdepartementet, 2010).

I 1997 kom en internasjonal, bindende avtale om reduksjon av klimagassutslipp i stand i Kyoto. Kyoto-protokollen, som Norge ratifiserte i 2002, pålegger Norge å ikke øke sine klimagassutslipp med mer enn 1 prosent fra 1990 til perioden 2007-2012. Helt siden Kyoto-protokollen ble signert i 1997 har det vært klart at Norges utslipp vil øke i perioden, og når Norge nå er i ferd med å overoppfylle sine forpliktelser til Kyoto-protokollen (Finansdepartementet, 2010b), er det som følge av de fleksible mekanismene som gjør at Norge får godskrevet kvoter gjennom investeringer i utlandet. Disse fleksible mekanismene har hindret Norge fra å iverksette flere tiltak på hjemmebane (Andresen og

Boasson, 2008:82). Norske klimagassutslipp øker, og ser ut til å fortsette å øke (Kallbekken, 2008). De samlede norske utslippene lå i 2008 8,4 prosent høyere enn i 1990 (Riksrevisjonen, 2010).

Klimapolitikken berører en rekke samfunnssektorer, men olje- og gassektoren utpeker seg særlig som en mulig og kraftfull opposent til miljøverninteresser (Nilsen, 2001:4). Industriens forehavende er å produsere fossilt brennstoff, som er et direkte bidrag og hovedkilden til menneskeskapte CO₂-utslipp. Miljøvern og oljeindustri står i ytterste konsekvens i motsetning til hverandre som gjensidig utelukkende kategorier. Likevel finnes det eksempler på at oljeindustrien engasjerer seg klimapolitisk. På slutten av 80-tallet klarte industrien å presentere sine synspunkter som uegennyttige og klimapolitisk legitime (Nilsen, 2001:10). Denne presentasjonen utad kan imidlertid forklares som en offensiv for å fremme økonomiske særinteresser i en klimapolitikk basert på samfunnsøkonomisk rasjonalitet (Nilsen, 2001:10).

4.1.2 Økonomisk grunnlag

Norge arbeider for å nå OECDs utviklingsmål der bistand skal utgjøre 1 prosent av brutto nasjonalinntekt (BNI). Dette målet er det nesten bare Norge som når i 2010, og norsk bistand anslås også for 2011 å ville utgjøre 1,02 prosent av BNI (Stortingsproposisjon 1 2010-2011). Norge styrker samarbeidet med de voksende økonomiske stormaktene i verden, deriblant Brasil. Klima- og skogsatsingen er et viktig element i Norges utviklingspolitikk.

Den største kilden til utslipp av klimagasser i Norge er energiproduksjon inkludert petroleumsutvinning (SSB, 2008:64). Energisektorenes andel av norske CO₂-utslipp til luft lå i 2008 på 31 prosent (SSB, 2008:64). Kvotekjøp gjennom de fleksible mekanismene kan kompensere for noe av utslippsøkningen, og Norge ser dermed ut til å lykkes med å oppfylle sine forpliktelser (Riksrevisjonen, 2010:8-9). Å redusere utvinningstempoet i olje- og gassektoren som et bidrag til å stabilisere utslipp, har aldri vært et alternativ i Norge (Boasson, 2005:22). Nilsen (2001) mener å se en underliggende tankegang om at "oljen skal opp før eller senere uansett". En har sett forekomstene av olje og gass som en økonomisk ressurs som det var best å "lagre" i form av finansielle midler (Nilsen, 2001:242). Reinertsen påpeker i sin bok *Ligningen for lykke* at Jens Stoltenberg allerede i sin hovedoppgave i samfunnsøkonomi mente en snarest burde pumpe opp olje og sette pengene på bok for å sikre framtidige generasjoner (Reinertsen, 2010).

Norges fokus på samfunnsøkonomisk nytte bidrar til at en alltid er på jakt etter kostnadseffektive løsninger, også innenfor klima og miljø. Norge ser ingen annen mulighet alene, men er avhengig av internasjonalt samarbeid for å nå sine utslippsmål (Lund, 2010). Den samfunnsøkonomisk nyttemaksimerende linjen Stoltenberg kan stå som representant for, søker virkemidler som kan bidra til kraftige utslippsreduksjoner på billigste måte. Med stadig mer omfattende kvotehandelssystemer

ligger Norge godt an: Tall fra BP, gjengitt i Teknisk Ukeblad (2009), viser at Norges petroleumsproduksjon faller. Toppåret var 2001, da Norge produserte vel tre millioner fat olje daglig. I dag sliter sektoren med å produsere to millioner fat daglig. Produksjonen er altså på vei ned.

Når det gjelder den norske klimapolitikken vil denne i økende grad være basert på kvotekjøp i utlandet (NOU, 2008: 14). At Norge skal overoppfylle sine internasjonale forpliktelser er lite kontroversielt innad i landet. På Stortinget er de aller fleste partier enige i at betydelige tiltak skal iverksettes, og at selv om en er avhengig av samarbeid med andre land, skal store kutt også tas hjemme, et standpunkt som er sterkt forankret i Stortinget gjennom Klimaforliket fra 2008.

4.1.3 Politisk grunnlag

Tidlig i 2008 inngikk en bred allianse av partier på Stortinget et kompromiss om Norges klima- og miljøpolitikk. Avtalen, som ble kalt Klimaforliket, kom i stand på grunnlag av regjeringens klimamelding og opposisjonens liste med krav og innvendinger. Forliket blir sett på som ambisiøst, og går inn for et karbonnøytralt Norge allerede i 2030. Stridens eple ble spørsmålet om hvor store utslippsreduksjoner som skulle tas innenlands. Stortinget gikk til slutt inn for at hele 2/3 av utslippsreduksjonene skal tas hjemme. Et annet viktig punkt var regnskogengasjementet. Norske myndigheter satte av tre milliarder årlig til begrenning av avskoging i utviklingsland (Miljøverndepartementet, 2007). Trass i at partene støtte på hindre i forhandlingsprosessen ble forliket drevet igjennom i full fart. Regjeringen vektlegger at Klimaforliket er så bredt forankret at det vil tåle skiftende regjeringer og fungere som et langsiktig politisk fundament (Stoltenberg referert i Aftenposten, 2008). Likevel er det verdt å merke seg at regnskoginitiativet, som ble forankret i Klimaforliket, også gikk svært hurtig igjennom. Det norske initiativet ble presentert på klimatoppmøtet på Bali i desember 2007, hvor det vakte betydelig oppsikt (Angelsen, 2010, Azevedo referert i Bistandsaktuelt, 2008). Regnskogpengene var ikke inkludert i budsjettproposisjonen som ble lagt fram av regjeringen i september 2008. Ettersom det er snakk om vesentlige midler, må det ha skjedd en drastisk utvikling mellom september og desember 2008. Dersom initiativet var blitt diskutert og bearbeidet i lang tid, ville det blitt behandlet i budsjettproposisjonen, noe det ikke ble. Når den ikke nevnes der, kan det tolkes som at regnskoginitiativet ble behandlet og vedtatt i løpet av svært kort tid. Bortsett fra Fremskrittspartiet gikk et samlet storting inn for Klimaforliket og for å satse store penger på å verne regnskog. Støttet av en innflytelsesrik økonomisk rapport gav ideen om REDD gjenklang på det politiske nivået. Sir Nichlas Stern kom i 2006 med en rapport som tar for seg hvordan verden på beste og rimeligste vis kan iverksette tiltak for å begrense klimaendringene. Stern-rapporten (*Stern Review on the Economics of Climate Change*, 2006) har fått stor gjennomslagskraft, og var den første som pekte på reduksjon av avskoging som et forholdsvis billig klimatiltak. Regnskoginitiativet ble tatt godt i mot av opinionen, media og næringslivet (Dagens

Næringsliv, 2009b). Sant å si var det norske initiativet, påvirket av Stern-rapporten, opphavelig en usedvanlig allianse mellom norske NGOer og norsk næringsliv (Leira, 2010).

Næringslivet uttrykte sin støtte til REDD som et kostnadseffektivt klimatiltak, og som en mulighet for å kjøpe utslippskvoter i andre land heller enn å gjennomføre reduksjoner på hjemmebane (Angelsen, 2010). Stern hevder at reduksjon i avskoging kan være en av de enkleste, raskeste og billigste veiene til kraftig reduserte CO₂-utslipp, noe som gav gjenklang for et norsk næringsliv som så for seg muligheten for å inkludere REDD i et framtidig kvoteregime hvor en kan få nasjonale *offsets*⁵ (Dagens Næringsliv, 2009b). Dette til tross for at land som Brasil foreløpig utelukker at REDD kan gi i-land mulighet for å kjøpe seg fri for nasjonale kutt, og at det er en rekke problemer knyttet til et slikt kvotehandelssystem.

På den andre siden av sivilsamfunnsskalaen fant en miljøvernorganisasjonene. Anført av Regnskogfondet og Naturvernforbundet ble prosjektet bejublet og løftet fram på grunnlag av den store klimaeffekten, så vel som norske myndigheters lovnader om at biomangfold og urfolks rettigheter skulle veie like tungt som karbonsparing. NGOene så muligheter for effektive tiltak som kunne bidra til å spare miljøet, og få positive bieffekter i tillegg. Ideen om å verne regnskog som et norsk klimatiltak kom fra NGO-sektoren, som solgte inn saken til miljøvern- og bistandsminister Erik Solheim. Solheim blir sett på som en genuint miljøengasjert sub-aktør (Ryggvik, 2009:120), og han fikk mulighet til å påvirke framtidig policyutforming.

Ulike sektorer har ulike grunner til å applaudere REDD-initiativet, men med en bred forankring i så å si hele det politiske og det sivile Norge, var REDD-initiativet lite kontroversielt på nasjonalt nivå.

4.1.4 Norges mål med REDD-initiativet

Regjeringens klimapolitikk har som sitt fremste offisielle mål å bidra til å få på plass et globalt, forpliktende og langsiktig post-2012-klimaregime som skal bidra til å begrense den globale oppvarmingen til to grader over førindustrielt nivå (Miljøverndepartementet, 2010a). Regjeringens klima- og skogprosjekt (KOS) er ment å støtte dette arbeidet. KOS har tre hovedmål. KOS skal a) *bidra til at utslipp fra skog omfattes av et nytt internasjonalt klimaregime* (Miljøverndepartementet, 2010). Miljøverndepartementet (MD) setter som forutsetning for å gi varige og signifikante reduksjoner i klimagassutslipp fra avskoging og skogferringelse at REDD blir omfattet av et globalt klimaregime under Klimakonvensjonen. Et sentralt mål for KOS er å bidra til utvikling av et troverdig system for

⁵ *Offsets* betyr en form for kompensasjon eller motytelse. Eksempler på vanlige karbonoffsets er klimakvotene. En klimakvotet er en tillatelse til å slippe ut ett tonn CO₂. Kvoter setter en markedspris på CO₂-utslipp. Muligheten for å handle kvoter på tvers av grenser skal sikre at reduksjonene skjer der hvor det økonomisk er mest hensiktsmessig.

overvåkning, analyse, rapportering og verifikasjon innen REDD. KOS skal også *b) bidra til kostnadseffektive, tidlige og målbare reduksjoner i utslipp av klimagasser* (Miljøverndepartementet, 2010a). I påvente av en global klimaavtale etter 2012 ønsker en å få på plass tidlige tiltak for å redusere utslipp fra avskoging og skogforringelse i u-land. Den innledende fasen antas å ville strekke seg over en viss tid, og Miljøverndepartementet er derfor opptatt av at kapasitetsbygging må til før resultater kan forventes. Norske myndigheter har presentert en tretrinns plan for REDD (REDD Workshop på FNI, 2009). REDD-land må for det første utvikle gode nasjonale strategier for begrenning av avskoging. For det andre må landene settes i stand til å realisere planene, og til sist kan realiseringen av et fullskala globalt system knyttet til karbonmarkedene implementeres (Rosendal, 2009). Den tredje sentrale målsetningen til KOS-prosjektet er *c) å bidra til å ivareta naturskog for å sikre denne skogens evne til å binde karbon* (Miljøverndepartementet, 2010a).

Et annet punkt som det hele tida har vært diskusjon rundt, er hvorvidt de USD 3 milliarder som totalt ble tilført prosjektet skulle være bistandspenger eller egne miljøpenger (Leira, 2010; Dagsavisen, 2010b). Dersom pengene skulle regnes som bistand, ville en stå overfor interessante problemstillinger når det gjelder addisjonalitet. Det ville med andre ord ikke være snakk om friske midler, og i verste fall kunne gå på bekostning av annen bistand, som mer konkret fattigdomsreduksjon. Et sterkt argument for å føre regnskospengene på bistandsbudsjettet, er muligheten for å opprettholde OECD-målet om at 1 prosent av staters BNI skal gå til bistand. Norges bistand til Brasil lå på forhånd på årlige USD 5 millioner for 2004-2008 (Norad, 2010). Med KOS-prosjektet ble denne summen økt betraktelig, til nesten USD 31 millioner (Norad, 2010). Dersom pengene skulle blitt ført opp som rene klimapenger, ville ikke Norge fått en slik fordel. Ved initieringen av prosjektet var utviklingsaspektet sterkt nok til at det kunne selges inn å føre midlene som bistandspenger på begge sider. Selv om Miljøverndepartementet (MD) framhever at klimapolitikk og utviklingspolitikk skal være gjensidig underbyggende, er det klima og karbon som vektlegges i når det skal vurderes å betale ut REDD-midler. Det anvendes ingen redskaper for å måle aspekter som biomangfold og urfolks rettigheter, selv om de er del av avtalen. Tidligere forskning (f.eks. Madeira; 2008, UNDESA; 2009, Ostrom, 2000) viser at en i større grad lykkes med verneprosjekter der mindre lokale grupper og urfolk tas med på råd. Imidlertid er det en bistandsmessig hodepine for Norge at Brasil, som er en sterk økonomisk makt, er i ferd med å bli det største mottakerlandet av bistand fra Norge (Kasa, 2010).

Viktig for Norge er det at en med REDD-initiativet får til "tidlig handling" (*early action*) og at skog blir inkludert i et framtidig klimaregime (Miljøverndepartementet, 2010a). Norge hadde en klar målsetning om å forsøke å gjøre REDD synlig og aktuelt fram mot det femtende partsmøtet, COP15, i København i desember 2009 (Næss, 2010). Avtalen mellom Norge og Brasil var ment som et innspill

til FN-prosessen, og Norge ønsker å sette inn det meste av REDD-innsatsen gjennom multilaterale kanaler (Næss, 2010). Arrangementet mellom Norge og Brasil har utspilt sin rolle idet en internasjonal overenskomst er på plass, da en håper å gjøre det til en del av et internasjonalt regime (Næss, 2010). I København kom partene imidlertid ikke fram til noen global post-Kyotoavtale. Men når det gjaldt REDD-området, kom Norge og Brasil, sammen med andre land som kjempet for en mekanisme, langt. Flere mener at om en hadde fått på plass en avtale i København, ville REDD vært inkludert i den (Nordang, 2010, Næss, 2010). Før en internasjonal avtale som inkluderer REDD er på plass satte Norge i gang egne initiativer. Norge har sagt at det meste av innsatsen i KOS-prosjektet skal settes inn mot det multilaterale nivået. En av de mest relevante multilaterale kanalene er FNs REDD-program, hvor Norge alene finansierer programmets første fase (Miljøverndepartementet, 2010). Programmet støtter utviklingsland i arbeidet med å utvikle nasjonale planer for REDD. Det finnes noen få unntak hvor en gikk inn for å satse bilateralt. Brasil var et slikt unntak.

4.1.6 Oppsummering

For å nå sine utslippsmål er Norge avhengig av internasjonalt samarbeid (Lund, 2010), og norsk klimapolitikken baseres i økende grad på kvotekjøp i utlandet (NOU, 2008: 14). Klimapolitikken er sterkt forankret i Stortinget gjennom Klimaforliket, hvor regnskogengasjementet var et viktig punkt. Initiativet lener seg på Stern-rapporten, som hevder at reduksjon i avskoging kan være en av de enkleste, raskeste og billigste veiene til kraftig reduserte CO₂-utslipp, et poeng den norske statsministeren stadig gjentar. Klima- og skogsatsingen er et viktig element også i den norske utviklingspolitikken. Regjeringens klima- og skogprosjekt (KOS) er ment å støtte dette arbeidet. KOS skal a) bidra til at utslipp fra skog omfattes av et nytt internasjonalt klimaregime, b) *bidra til kostnadseffektive, tidlige og målbare reduksjoner i utslipp av klimagasser, og c) å bidra til å ivareta naturskog for å sikre denne skogens evne til å binde karbon* (Miljøverndepartementet, 2010a). Norge jobber for en styrking av samarbeidet med Brasil. I analysen drøfter jeg også andre mulige interesser Norge kan ha ut fra et URA-perspektiv.

4.2 Det brasilianske REDD-engasjementet

4.2.1 Historisk bakgrunn

Brasilianske myndigheter har lenge hatt ambisjoner om regionalt politisk lederskap (Economist, 2010a). Likevel ble Earth Summit i Rio i 1992 ansett som en diplomatisk samling snarere enn en mulighet for miljø og utvikling (Hochstetler m.fl., 2007:114). Brasil var lenge en defensiv part i de globale klimaforhandlingene, og arven fra militærdiktaturet som tok slutt i 1985, preget politikken i mange år framover (Hochstetler m.fl., 2007:96f.). Neglisjering av miljøpolitikk gjennom mange år er nært knyttet til den økonomiske situasjonen Brasil har vært i (Hochstetler m.fl., 2007).

For Brasil kom et økonomisk vendepunkt med president Luiz Inácio Lula da Silva, som fikk økonomien på rett kurs og fikk kontroll på inflasjonen (Utenriksdepartementet, 2010a; Economist, 2010a). Gevinstene av den økonomiske utviklingen ble brukt til å bekjempe fattigdom, styrke fordelingen og heve levestandarden (Utenriksdepartementet, 2010a; Economist, 2010a). Også innen miljøpolitikk har Lulas periode vært et vendepunkt. Fra å være en isolert u-landskjempe har Brasil tatt lederskap innenfor G77 og gjort seg selv til en part det er umulig å se bort i fra i de videre klimaforhandlingene (Utenriksdepartementet, 2010a; BBC,2010). Brasil var det første landet som foreslo at internasjonale klimaforpliktelser burde baseres på de historiske utslippene hvert enkelt land har stått for (PNMC, 2008).

I 2009 sa Brasil seg villig til å redusere sine utslipp med mellom 36 og 39 prosent i 2020 (MMA, 2009; BBC,2009), i forhold til hvor store utslippene ellers ville ha vært. Dette er et frivillig mål, og bidrar til å legge økt press på rike land. Målet er også slått fast i en lov (lov 12.187), og er del av Brasils store, nasjonale klimaendringsplan (Plano Nacional sobre Mudança do Clima, PNMC, 2008), vedtatt i 2008. Brasil har vært meget bestemt på at begrensning av utslipp i u-land ikke skal gi i-land mulighet for å slippe ut mer (Amorim, 2007). Brasils klimagassutslipp skyldes i stor grad avskoging i regnskogsområdene i Amazonas, og redusert avskoging vil være det viktigste tiltaket for å nå Brasils nye klimamål (MMA, 2009). Også avskogingen følger tradisjonelt den økonomiske situasjonen. I perioden med lav økonomisk vekst, har også avskogingen vært begrenset (Butler, 2009c).

Historisk sett har Brasil ført en økonomisk utviklingspolitikk som har bidratt til omfattende avskoging i Amazonas-regionen (Angelsen, 2007). Konvensjonell økonomisk utvikling har dominert myndighetenes planer, som inkluderer eksportrettede transportkorridorer og stortilt støtte til kveg og soyaproduksjon (Millikan, 2009). Det har tradisjonelt vært en klar sammenheng mellom tilgjengelighet til regnskog og avskoging (Nepstad, 2001; Butler, 2009c).

Som Norge slites Brasil mellom satsing på miljø og klima på den ene siden og energi og økonomi på den andre siden.

4.2.1 Økonomisk grunnlag

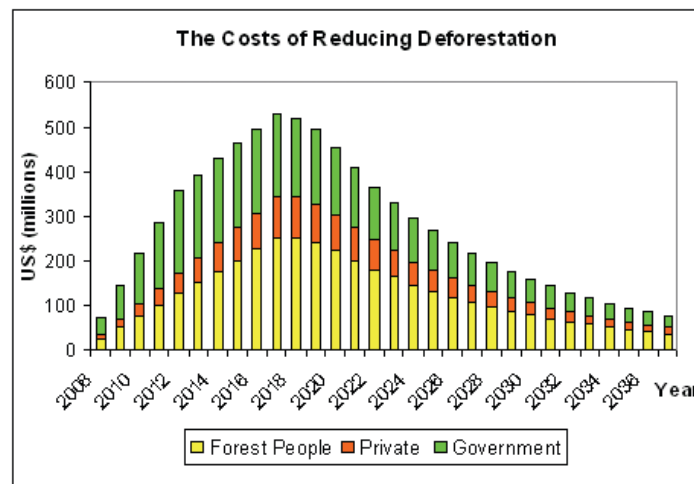
Det anslås i dag at Brasils økonomi kan vokse med om lag 5 prosent årlig (Economist, 2010). I Latin-Amerika var Brasil et av landene som kom seg raskest etter finanskrisa (Economist, 2010). Med president Luiz Inácio Lula da Silva fra arbeidernes parti, PT, har redistribuering av landets ressurser og fattigdomsbekjempelse blitt satt på agendaen, etter at Brasil lenge var et av landene i verden med størst forskjeller mellom fattige og rike (SSB, 2000). Lulas regjering har jobbet hardt for å stabilisere økonomien, som tidligere var preget av sterk og svingende inflasjon, samt et økonomisk

sammenbrudd fram til årtusenskiftet (Economist, 2010). I 2005 innfridde Brasil sin gjeld på USD 15,5 milliarder til IMF, og landet er medlem av G20, organisasjonen for verdens 20 største økonomier.

I likhet med mange andre land sliter Brasil med avveiningen mellom miljøpolitikk på den ene siden og tunge næringsinteresser og økonomisk utvikling på den andre siden (PNMC, 2008). Næringspolitikk har tradisjonelt gått foran miljøvern i Brasil, og fremdeles er urfolksspørsmål og miljø lettvektene sammenlignet med økonomisk utvikling (BBC, 2008). Landets forrige miljøvernminister, Marina Silva, gikk av fordi hun mente miljøvern ikke ble tatt på alvor i forhold til næring, infrastruktur og økonomi som politiske mål (BBC, 2008).

I anledning COP13 leverte Wood Hole Research Center (2007) en rapport til UNFCCC. Rapporten gjorde en omfattende kost/nytte-analyse over hva det vil koste å innføre REDD i brasiliansk Amazonas (Nepstad m.fl., 2007). Med et 30-årsperspektiv på kostnader ved utslipp fant de at i løpet av de første ti år med et REDD-program i Brasil, antas den årlige kostnaden stige fra USD 72 millioner til USD 530 millioner per år, mens CO₂-utslippene faller fra om lag 250 millioner tonn årlig til en omtrent null (Nepstad m.fl., 2007). De løpende kostnadene etter år 10 vil falle, mens offentlige skogvoktere kommer over til en "skogbasert" økonomi. Samtidig faller mengden privat skog det ikke kompenseres for, og myndighetenes kostnader faller med antatt økende effektivitet i gjennomføringen av programmet og nye skatteinntekter (Nepstad m.fl., 2007). I løpet av en 30-årsperiode vil CO₂-utslippene ligge om lag 6 milliarder tonn lavere enn det historiske referansenivået, og 13 milliarder tonn lavere enn de anslåtte utslippene etter et BAU-scenario, til en kostnad på USD 8 milliarder (Nepstad m.fl., 2007). Resultatene fra WHRC viser at REDD-program vil kunne gi skogland betydelige fordeler og ekstragevinster. I det foreslåtte programmet ville regionens skogfolk doble sine inntekter, og en vil unngå årlige kostnader på USD 10-80 millioner knyttet til brannrelaterte skader.

Tabell 3: Estimerte kostnader for et REDD-program



Figur: 30-års perspektiv på estimerte kostnader for et REDD-program i brasiliansk Amazonas. Finansieringen forutsettes å komme fra tre ulike kilder: et offentlig fond for skogvokting (Forest People), et privat fond for skogvokting (Private) og et myndighetsfond. Kilde: http://www.whrc.org/policy/pdf/cop13/WHRC_Amazon_REDD.pdf

Brasil er et u-land i vekst, med høye utslipp og med ønske om innflytelse internasjonalt. I tillegg er verdens største ferske oljefunn gjort på brasiliansk sokkel. Med en stabilt sterk økonomisk utvikling, er Brasil i ferd med å bli et attraktivt land å samarbeide med og investere i (Economist, 2010; Utenriksdepartementet, 2010a). Brasil vil i framtida bli en av verdens store oljeprodusenter og en viktig samarbeidspartner for norsk leverandørindustri (Olje- og energidepartementet, 2009). I 2008 annonserte det delvis statseide brasilianske oljeselskapet Petrobrás det største funn av olje i nyere tid (Dagens Næringsliv, 2010). Analytikerne er enige om at minst 70-80 milliarder fat skal ligge i Pre-Saltfeltet i Santos-bassenget utenfor Rio de Janeiro (Dagens Næringsliv, 2008a). Brasil er med det på sjetteplass på listen over land med størst reserver (Dagens Næringsliv, 2008b). En stund prøvde USA å så tvil om Brasils eierskap til oljen, ved å fremme en diskusjon om internasjonalisering av havområder med mineralforekomster. Initiativet ble avvist av FN, som anerkjente Brasils rett til ressursene (Bistandsaktuelt, 2008a). Spenninger i Midtøsten og økende rivalisering mellom USA og Venezuela vil kunne føre til at Brasil blir en attraktiv leverandør (Bistandsaktuelt, 2008a).

Det er Brasil selv som har valgt en resultatbasert tilnærming for bidrag til Amazonasfondet, slik at omfanget av midlene som kommer inn er direkte relatert til reduksjoner i avskogingen relativt til et historisk referansenivå (PNMC, 2008). Referansenivået revideres hvert femte år. Brasils forslag har overfor Norge fått gjennomslag – Amazonasfondet skal kompensere for den reduksjon i avskoging Brasil får til i forhold til et nasjonalt historisk nivå, med en løpende referansebane på gjennomsnittet av de siste ti års avskogingsrate (Donation agreement, 2008). Den brasilianske regjeringen har selv lovet å satse 500 millioner US dollar på skogvern, men vektlegger at den likevel behøver ekstern

støtte på 1 milliard US dollar årlig (Den norske regjeringen, 2010). Det er denne potten Norge ønsker å bidra til å fylle.

4.2.2 Politisk grunnlag

Med grunnloven fra 1988 har Brasil oppnådd en sterk miljølovgivning (MMA, 2010), men den strenge lovgivningen blir ikke fulgt opp med konsekvente dommer (Regnskogfondet, Angelsen, 2007). Brasiliansk politikk preges av svake partier og en sterk næringslobby med storbønder i front (Kasa, 2010; Camargo, 2009). Disse interessene sørger for å sikre særdeles gode støtteordninger og subsidier for storstilt soya- og kjøttproduksjon. 75 prosent av brasiliansk avskoging stammer fra brenning av skog til fordel for beitemark i tilknytning til kjøttindustri (Regnskogfondet, 2009; Nepstad m.fl. 2009). Strukturelle endringer, for eksempel utbygging av infrastruktur, har i Brasil lenge blitt prioritert. Damprosjekter og motorveibygging har stor innflytelse på tap av biologisk mangfold, samt avskoging (Nepstad m.fl. 2007; Leira, 2010).

Svak infrastruktur og stor distanse mellom skog og marked er sentrale årsaker til at skog tidligere har blitt bevart (Nepstad, 2001). Imidlertid kan utilgjengelighet bidra til at skogen blir "herreløs" i den forstand at selv om staten står som juridisk eier, blir ikke lovverket fulgt opp ved nyridding. Motorveier og infrastruktur gjør skogen tilgjengelig for ødeleggelse, og gjør at raseringen trenger stadig dypere inn i skogen (MMA, 2010). Inkluderes avskoging og arealbruksendringer i en global matrise over klimagassutslipp, har Brasil verdens fjerde største nasjonale CO₂-utslipp (Miljøverndepartementet, 2010b). Omlag tre fjerdedeler av disse utslippene stammer fra avskoging. Ellers har Brasil en nokså ren energimiks, for elektrisiteten blir i stor grad produsert ved vannkraft.

Den brasilianske kongressen preges av en sterk politisk fraksjon kalt *Bancada ruralista*, som har sterke interesser i å forsvare store jordeieres og storbønders interesser, og betraktes som en av de mest konservative politiske fløyene i landet (Camargo, 2009). *Bancada ruralista* ansees å fungere som en sterk lobby for tunge næringslivsinteresser, og fraksjonen preges av samhold og sterk kapasitet til å presse den utøvende og den lovgivende makt i landet (Camargo, 2009: 6). Blant politikerne råder sterk motstand mot bevaring av økologi og miljø (Camargo, 2009: 38). I dag oppleves en negativ lovutvikling (Camargo, 2009, Leira, 2010). Kongressen står overfor et lovforslag fra fraksjonen som innebærer å øke den lovlige grensen for hvor mye en i Amazonas kan avskoge eiendommen sin (Camargo, 2009: 38). I tillegg foreslås det å gi juridisk amnesti til storbønder som allerede har avskoget sine eiendommer ulovlig de siste årene (Camargo, 2009: 38).

Mye av avskogingen er ønsket politikk, men i dag viser Brasil stor vilje til i større grad å prioritere miljøpolitikk. Likevel eksisterer både horisontale og vertikale målstridigheter. Det føderale nivået kan ikke alltid vedta lover som skal gjelde for det delstatlige nivået, og det er delstatene som følger opp politikken overfor de føderale departementene. Selv om departementene har samarbeidet om å utvikle nasjonale klimaplaner, finnes motsetninger i målsetningene som gjelder for de ulike sektorene. Politikk som angår transport og infrastruktur, jordbruk og skogbruk, samt jordreformpolitikk kommer på kant med målet om å begrense avskogingen i Amazonas (Riksrevisjonen, 2010: 162). I tillegg er byråene som skal sørge for å følge opp REDD underfinansierte, og det antas at de vil fortsette å være det i flere år framover (Riksrevisjonen, 2010: 163).

Politikken for utviklingen av REDD-satsingen er fastlagt i to sentrale handlingsplaner: "Handlingsplanen for forebygging av og kontroll med avskoging i Amazonas" (PPCDAM) fra 2004, og "Plan for et bærekraftig Amazonas" (PAS) fra 2008, som er delstatene i Amazonas' planer for bærekraftig skogforvaltning. PPCDAM er et interministerielt program for å redusere avskogingen, forebygge og kontrollere avskogingen i Amazonas (MMA, 2010). Landet har selv utviklet en omfattende strategi, og ønsker å stå i spissen for avgjørelsene som blir tatt (Angelsen, 2008: 466). I 2008 ble Amazonasfondet satt opp. Det er åpent for bidrag fra nasjoner, privatpersoner og næringsaktører. Fondet skal finansiere aktiviteter som støtter brasilianske myndigheters innsats mot avskoging, og skal samsvare med PPCDAM og PAS.

Mens REDD i Norge har vært et ukontroversielt initiativ, finnes i Brasil sterke motkrefter mot REDD (Riksrevisjonen, 2010). Tradisjonell, økonomisk utnyttning av Amazonas-regionen har lenge dominert som den fremste interessen, og det var i Brasil miljøvernorganisasjoner som fremmet forslag om et REDD-initiativ (Millikan, 2009; Ramos, 2010). I 2005 kom det første initiativet til å begrense avskogingen, og det skjedde en endring også hos myndighetene (Brasils regjering, 2006a). Fra å være tabu i diplomatiet, ble regnskogbevaring et alternativ (Capobianco referert i Campanili, 2009). Ni store NGOer presenterte i oktober 2007 et felles forslag for den brasilianske kongressen, hvor de gikk inn for å redusere brasiliansk avskoging til null innen 2015 (Millikan, 2009). I dette forslaget ble BNDES presentert som en mulig administrator av et potensielt Amazonasfond. Fondet ble opprettet ved presidentdekret i august 2008.

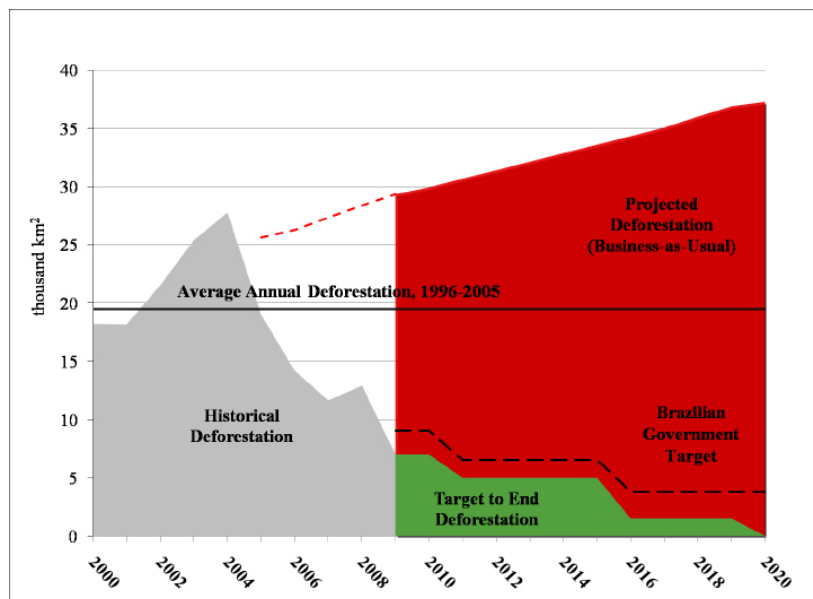
4.2.3 Økologisk grunnlag

I Brasil finnes verdens største regnskoger; om lag en tredjedel av verdens gjenværende regnskoger, inkludert 60 prosent av Amazonas-regnskogene. Det er overveiende de mest mangfoldige steder på jorda når det gjelder biodiversitet (Nepstad m.fl. 2007; Butler, 2009c). Biodiversitet er tett forbundet med klimaendringene, og de to bør derfor sees under ett (TEEB, 2008). Å lykkes med både reduksjon

i klimagassutslipp og tilpasning til klimaendringene fordrer bevaring av biomangfold gjennom gode systemer for betaling for økosystemtjenester (*Payment for ecosystem service, PES*) (TEEB, 2008). På tross av at PES er blitt et kjent begrep og en utbredt tjeneste ytt i Amazonas, drives regionens økonomi fremdeles nesten utelukkende av regnskogødeleggende aktiviteter (tømmer, kvegoppdrett til biff, soyamarker) (Fearnside, 2008). BNDES, den brasilianske utviklingsbanken, er sterkt involvert i finansieringen av regnskogødeleggende prosjekter (Viola, 2010). Amazonasfondet utgjør en svært liten del av BNDES' aktiviteter.

I løpet av de siste 30 år er nesten 600 000 km² skog blitt borte bare i Brasil grunnet rask utvikling av regionen (INPE-MMA, 2005). Et *business-as-usual*-scenario vil føre til at 30 prosent av den opprinnelige skogen vil være borte innen 2050 (Alencar m.fl., 2004; Soares-Filho m.fl., 2006). Samtidig er Brasil et av de landene i verden som gjør mest for å redusere avskoging (PNMC, 2008; Den norske regjeringen, 2010). Brasil er et land som merker klimaendringene bedre enn mange andre land. Tørke og flom har allerede økt i frekvens og omfang, og det er blitt vist at biodiversitet er en viktig faktor for å bremse klimaendringene og konsekvensene av dem (MA, 2005; PNMC, 2008).

Tabell 4: Historisk avskoging og framtidsprospekter



Oversikt over historisk avskoging i brasiliansk Amazonas, og tre scenarioer for framtida. Forventet avskoging dersom trenden fra perioden fram til 2003 fortsetter (*business-as-usual*-scenario), estimeres øverst. Den stiplede linja viser brasilianske myndigheters mål for redusert avskoging. Med det mål for øye å stoppe avskogingen helt, vises nederst en mulig vei. Kilde: www.whrc.org

Tross tradisjonelt høy avskogingsrate har Brasil en streng og ambisiøs lovgivning for skogvern (MMA, 2009). 43 prosent av Amazonas-regnskogen ligger i verneområder (Soares-Filho m.fl., 2010), og alle landeiere i Amazonas skal bevare 80 prosent av opprinnelig skog på eiendommen sin (Chomitz m.fl., 2007:181). Det har i praksis vist seg utfordrende å følge opp loven, og straffene har ikke vært særlig

strenge (Camargo, 2009; Leira, 2010). I Brasil er det et stort problem at landet ikke har noe godt utbygd eiendomsregister. Grensedragninger er ofte tåkelagte eller vanskelige å dokumentere eller bevise, særlig i dårlig utbygde områder (Börner m.fl., 2010). Å sikre at lovverk overholdes vil være et viktig instrument for å begrense avskogingen (Miljøverndepartementet, 2010). Uklare landrettigheter representerer i Brasil det største enkeltstående problemet for å få til konkrete utbetalinger knyttet til REDD på en stor skala (Börner m.fl., 2010). Selv om dette i dag er noe myndighetene ønsker, har mye av avskogingen vært en villet utvikling (Angelsen, 2007).

Tross utfordringene knyttet til eiendomsrettigheter har Brasil i stor grad lyktes med sin innsats for å redusere avskogingen i Amazonas i perioden 2005-2009, sammenlignet med perioden 2001-2004. En har gått fra en gjennomsnittlig årlig avskoging på 20 000 km² til et gjennomsnitt på 12 000 km² (Viola, 2010:14). Dette bidro til en dramatisk reduksjon i generelle utslipp for Brasil mellom 2004 og 2009, på omlag 25 prosent (Moutinho, 2009). Reduksjonen i avskogingen skyldes i følge fersk forskning (Viola, 2010) i hovedsak fem faktorer:

- a. Økt institusjonell kapasitet og delstatsmyndigheters oppfølging av loven gjennom koordinert aktivitet for overvåkingsinstitusjoner, håndhevingsinstitusjoner og påtaleinstitusjoner (Viola, 2010:16);
- b. Opprettelse av store verneområder (nasjonalparker og økologiske reserver,) hovedsakelig etablert av den føderale regjeringen mellom 2002 og 2007, men også av enkelte delstatlige myndigheter (Viola, 2010:16);
- c. Store internasjonale og nasjonale frivillige organisasjoners innsats med intensive bevissthetskampanjer myntet på opinionen og på importører og forhandlere i industriland (Viola, 2010:16);
- d. Gradvis mer samarbeid mellom flere delstatlige myndigheter i Amazonas og den føderale regjeringen, med hensyn til kontroll av avskoging (Viola, 2010:16);
- e. Finanskrisa og perioder med nedgang i prisene på soyabønner og kjøtt hjalp til med å redusere avskoging, men reduksjonen ble senere nullet ut da prisene økte igjen. Likevel har det oppstått et brudd med den historiske sammenhengen mellom avskoging og prisen på soyabønner og biff (Viola, 2010:16).

Selv om nasjonale myndigheter først overdrev det faktiske resultatet av sin innsats, vil reduksjonen trolig ha dyptgripende konsekvenser som er gunstig på lang sikt. Den kan bidra til å løfte den

tradisjonelle oppfattelsen om en “forbannelse” og følelse av nasjonal avmakt knyttet til Amazonas (Viola, 2010:16).

4.2.5 Oppsummering

Brasil har med Amazonas-regionen en unik posisjon internasjonalt. Regnskogen huser en betydelig andel av verdens biologiske mangfold; det antas at en tredjedel av verdens plante- og dyrearter finnes der (Amazonasfondet, 2010a). I Brasil har næringspolitikk tradisjonelt gått foran miljøpolitikk. Fremdeles finnes det sterke krefter som motsetter seg satsing på miljøvern. Likevel har Brasil gjort viktige lovvedtak på føderalt nivå (f.eks. lov 12.187). Det gjenstår å se om myndighetene har kapasitet til å følge opp lovgivningen gjennom en tydelig praksis. På lang sikt kan landet selv tjene på bevaring av økosystemer, og på kort sikt ser bevaringen ut til å kunne generere midler utenfra. Med Norge har landet en troverdig partner, som ønsker å vise seg fram i miljøsammenheng.

4.3 Møter, forhandlinger og avtaler

Omtrent på samme tid som Norge fikk sitt Klimaforlik og var i ferd med å dra i gang sitt regnskoginitiativ, var Brasil i gang med å sette opp sitt Amazonasfond. Norge og Brasil kom så sammen på Klimatoppmøtet på Bali, hvor Norge lovet bort USD 3 milliarder over fem år, i perioden 2008-2013. Brasil, som har en tredjedel av verdens regnskog på sitt territorium, mente det var naturlig at om lag en tredjedel av de norske regnskogpengene skulle gå til Brasil og Amazonas (Angelsen, 2010). I tillegg ligger Brasil i front internasjonalt når det gjelder overvåkning av skog (Utenriksdepartementet, 2010a, PNMC, 2008), og landet var selv i ferd med å utvikle omfattende nasjonale planer for miljøtiltak. Skogvern var en viktig del av planene (PNMC, 2008). På Bali feide Norge Verdensbanken av banen – beløpets størrelse var slående og gjorde andre initiativ til småprosjekter (Næss, 2010, Angelsen, 2010). Verdensbanken har uttalt at dersom det ikke hadde vært for det norske initiativet, hadde ikke REDD vært der det er i dag (Næss, 2010). Det substansielle beløpet Norge lovte på Bali har betydd svært mye for anerkjennelsen av REDD (Næss, 2010; Leira, 2010; Nordang 2010; Azevedo referert i Bistandsaktuelt, 2008b). Norges vilje til å bruke så store summer på fondet har endret spillereglene for givere til skogtiltak (Azevedo referert i Bistandsaktuelt, 2008b).

I februar 2008 ble det i Monaco arrangert et møte i UNEP-styret. Her møttes Brasils sjef for biologisk mangfold og skog, nå visemiljøvernminister, João Paulo Capobianco, og norsk miljøvern- og bistandsminister Erik Solheim (Nordang, 2010). Resultatet av møtet var opprettelsen av regjeringens Klima- og Skogprosjekt, KOS. I april 2008 ble en norsk delegasjon fra MD/KOS samt fra UDs Latin-Amerikaseksjon (LAS) sendt til Brasilia. Et nytt team ble etablert, og seksjonsleder i Norad Hans Olav

Ibrekk produserte i etterkant av turen en rapport som inneholdt Norges vurdering av Amazonasfondet. Norad tok noen forbehold, men i det store og hele var innstillingen positiv (Bistandsaktuelt, 2008b). Allerede i september 2008 kom Stoltenberg på besøk til Brasilia, og under denne turen gikk Norge inn for å love betydelige midler til Brasil. Om lag USD 16 millioner ble lovt for 2008. USD 100 millioner ble satt av for 2009, og i tillegg finnes et tilleggsdekret hvor det settes av ytterligere drøyt USD 100 millioner gitt for reduksjoner oppnådd for 2008 og 2009. Stoltenberg la til at Norge så for seg overføringer på om lag USD 1 milliard i løpet av en femårsperiode (Nordang, 2010). Dette kom brått på, både for Norge og Brasil (Nordang, 2010). Den juridisk bindende avtalen, *Donation agreement* er en overenskomst Utenriksdepartementet har ansvar for. Den ble signert i mars 2009. En stund etter at denne ble signert, ble ansvaret for drifting av avtalen overført til den norske ambassaden i Brasilia (Nordang, 2010). Det var formelt sett Latin-Amerikaseksjonen i Utenriksdepartementet som ledet den norske forhandlingsdelegasjonen.

Norge og Brasil sees på som foregangsland innen miljø internasjonalt, men de to har også andre grunner til å foretrekke hverandre som samarbeidspartnere. Gjennom møter og besøk de seneste årene er det to saker som ser ut til å bli gjenstand for stadige diskusjoner: miljø og klima på den ene siden og næringsliv og energi på den annen side. Disse aspektene er også de to sentrale satsingsområdene i Norges nye Brasil-strategi (Utenriksdepartementet, 2010a). I Soria Moria II fremgår det at regjeringen vil søke nye internasjonale allianser gjennom økt samarbeid med nye fremvoksende stater som får økt betydning. Dette er utgangspunktet for at den norske regjeringen er i ferd med å utarbeide en ny Brasil-strategi (Nærings- og handelsdepartementet, 2010).

Styrket næringslivssamarbeid er et av de viktigste områdene å legge til rette for i Norges Brasil-strategi. Siden næringslivssamarbeid er et felt som får plass i mellomstatlige diskusjoner, vil jeg gjøre rede for noe av den ideutvekslingen som har pågått mellom landene. Norsk næringsliv i Brasil har økt betydelig de siste årene (Utenriksdepartementet, 2010b). Betydelige funn av olje- og gass vil kunne gjøre Brasil til en av verdens største oljeprodusenter. Leverandørvirksomhet til offshore og maritime næringer er sentral i handelen mellom Norge og Brasil (Nærings- og handelsdepartementet, 2010). Norsk oljeindustri har et konkurransefortrinn fordi Brasils olje ligger på dypt hav og er vanskelig tilgjengelig. Norge har ledende ekspertise innen dypvannsteknologi. Da Stoltenberg besøkte Brasil i september 2008, uttalte han at Norge vil spille en sentral rolle når Brasil skal utnytte sine oljerikdommer (Dagens Næringsliv, 2008). Dette var samtidig med at en milliard dollar til skogbevaring ble lovet. For norsk industri er Brasil et eksploderende marked (Dagens Næringsliv, 2010).

Norge og Brasil har sammenfallende interesser innen både energi og miljø, og kjemper med lignende dilemmaer. Til grunn for regnskogavtalen ligger partenes felles og egne interesser, og muligheten for ytterligere saks koblinger og samarbeid på andre felt. Norge gjør det klart at landet har som mål å bli en attraktiv samarbeidspartner for Brasil på så mange områder som mulig (Utenriksdepartementet, 2010a). Når det gjelder avskogingsproblemtikken, finnes det flere veier å gå for å realisere REDD. Jeg vil i det følgende redegjøre for hva REDD er, og peke på hva Norge, Brasil og andre internasjonale parter betrakter grunnleggende kriterier for at REDD skal kunne fungere som klimatiltak.

4.4 REDD – prinsipper og kriterier

For å forstå hva studiens problemstilling dreier seg om behøves en klargjøring av enkelte sentrale begreper. Jeg vil her redegjøre for hva utslippsreduksjoner fra avskoging og skogforringelse, (*Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing countries*), REDD, er. Videre behøves en gjennomgang av en del kriterier det er allmenn enighet om at må være innfridd dersom ideen om REDD skal kunne fungere i praksis.

Klimagassutslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland utgjør 10-17 prosent av de årlige totale utslipp, og er dermed den nest største kilden til utslipp globalt, større enn transportsektoren (UNEP, 2010; CIFOR, 2010). Ideen bak REDD er enkel, og innebærer kanalisering av penger fra det globale samfunnet til brukere eller forvaltere av skogen (Angelsen, 2008). Kyoto-protokollens utslippsforpliktelser omfatter ikke denne typen utslipp, men REDD er et mål det er internasjonal enighet om å kjempe for (Bali Road Map, 2007). Det ser ut til at verdens land er enige om at skog må vernes, men det er fremdeles stor usikkerhet rundt detaljene (CIFOR, 2010; Economist, 2009).

4.4.1 Prinsipper og kriterier

REDD er skal være en mekanisme som skal gjøre det lønnsomt å la skog stå, heller enn å utnytte arealene som skogen opptar til økonomisk næringsvirksomhet. Slik utnytting medfører arealbruksendringer (*land use change*), og innebærer som regel at skogen degraderes eller ødelegges. Avskoging bidrar til øyeblikkelige utslipp av CO₂ da trær i sin vekst fanger like mye CO₂ fra luften som de utløser ved forbrenning spesielt, og i tregere grad ved organisk nedbrytning. Regnskog lagrer om lag 40 prosent mer CO₂ enn annen skog (Stern, 2006), og betydelig mer enn plantasjer (Miljøverndepartementet, 2010a).

REDD er ment å være resultatbasert, der givere gir en økonomisk kompensasjon for resultatene i vern som oppnås av skoglandet. Slik skal REDD sikre at det finnes økonomiske incentiver til å verne skogen. REDD har blitt identifisert som et viktig virkemiddel for å begrense klimagassutslipp, og et

middel som i tillegg kan være rimeligere, raskere og mer effektivt enn mange andre tiltak (Stern, 2006, Chomitz, 2007). Dersom REDD iverksettes, skal det også være mulig å oppnå positive bieffekter eller ekstragevinstene som bevaring av biodiversitet, muligheten for å styrke urfolks rettigheter, bidra til en bærekraftig utvikling og redusert fattigdom (Miljøverndepartementet, 2010a; Eliasch, 2008; Nepstad m.fl., 2009). Fattigdomselementet innebærer å bruke urfolk og lokale småbønder som skogvoktere. Studier viser at urfolk er blant de beste gruppene til å ivareta sine lokale skogområder (f.eks. Chhatrea and Agrawalb, 2009).

REDD er et mål, og midlene for å nå målet vil være mangeartede. For at en REDD-mekanisme skal fungere, må i følge den eksisterende forskningen en rekke kriterier være på plass (Angelsen, 2008b). Mange forslag er kommet i diskusjoner i Klimakonvensjonen. Likevel er det mange punkter det ikke er enighet rundt. De viktigste er de følgende, som jeg kort vil gjøre rede for.

4.4.1.1 Rapportering, overvåkning og verifisering av målingene (MRV)

Overvåkning, rapportering og verifisering (MRV) er kriterier det råder enighet om at må ligge til grunn for en internasjonal REDD-mekanisme (DeFries m.fl., 2006; Angelsen, 2008b). Imidlertid er det først i de seneste år det er blitt mulig å kombinere teknologi (utviklet av ulike land) for å få til troverdig overvåkning gjennom romsatellitter. I mange land er dette fortsatt en stor utfordring, da landene ikke har tilgang på teknologien (DeFries m.fl., 2006, Angelsen, 2008b). Det kreves betydelig transparens og åpenhet for å få til et tilfredsstillende MRV-system. Noen land, deriblant Norge, har vektlagt behovet for tredjepartsverifisering (St.prp. nr. 1, 2008-2009). Det er imidlertid ingen enighet om hvem som skal ta seg av en slik sertifisering. Det er også usikkerhet knyttet til måling av karbonreserver i skog og endringer i disse både når det gjelder skogareal og karbontetthet i skog, samt når det gjelder en definisjon av hva som kan regnes som skog (Angelsen m.fl., 2009).

4.4.1.2 Etablering av referansenivå (baseline)

En referansebane angir et lands utslippskvote over år (Angelsen, 2008). Det har vært mye debatt rundt hva slags referansenivå utbetalingene av REDD-midler skal ha. Referansenivået forholder seg til det utslippsnivået skoglandet ville ligget på om det ikke hadde eksistert noen REDD-mekanisme (Soaro-Filho m.fl., 2006). Noen land, deriblant Brasil, ønsker å benytte en historisk referanselinje (Santilli m.fl., 2005). En slik mekanisme tar utgangspunkt i det gjennomsnittlige avskogingsnivået de seneste årene for å beregne utbetaling for den begrensning i avskogingen REDD-landet har oppnådd det seneste året. Enkelte har påpekt at dette innebærer en "selvmordsmekanisme", fordi det vil bli stadig vanskeligere å oppnå den samme utbetalingen, fordi en nasjonal REDD-strategi vil begynne med å stanse lett tilgjengelige store og legale avskogingsaktører først, og fordi utbetalingene vil stoppe når avskogingen har nådd et nullpunkt eller et utflatingspunkt (Börner m.fl., 2010; Angelsen,

2010). Et annet problem knyttet til en slik fastsetting av referansenivå er at det ikke vil være rom for å belønne land som ikke har drevet med avskoging. Tvert i mot vil en støtte et perverst incentiv der den som tidligere har avskoget mest kan få den største utbetalingen dersom den greier å stanse avskoging. Skogland har økonomisk interesse av å sette utgangspunktet for historisk avskoging så høyt som mulig for å få størst mulig rom å redusere avskoging innenfor (Angelsen, 2008).

4.4.1.3 Finansiering

Hvordan finansiering skal skaffes, har vært et annet punkt som har vært mye debattert (UNFCCC, 2009). Flere modeller har blitt foreslått (Angelsen m.fl., 2009), og en har gått fra en dikotom tilnærming, til mer nyanserte perspektiv. Det ene ytterpunktet er å finansiere REDD gjennom et markedsbasert kvotehandelssystem, mens den andre er et offentlig fond (her er Amazonasfondet et godt eksempel). Mellom disse finnes en rekke forslag som går for en form for kombinasjon av de to (Angelsen m.fl., 2009). Systemet som ser ut til å kunne få gjennomslag internasjonalt er en trinnvis modell som starter med internasjonale fond der en kan søke penger til å bygge opp kapasitet i REDD-land, og som ender med implementeringen av et markedssystem når prosjekter er igangsatt i REDD-landene. Denne modellen noe går Norge inn for i sitt posisjonsnotat til COP15, mens Brasil lenge har stått hardt på at det ikke skal bli snakk om at i-land skal kunne kjøpe seg fri fra egne utslippskutt gjennom en slik kvotehandelsmekanisme (Amorim, 2007). Dette er et punkt der Norge og Brasil står mot hverandre.

4.4.1.4 Skala: Nasjonalt eller på prosjektbasis

Når det gjelder hva slags skala REDD skal implementeres på, finnes det også to ytterpunkter. Det ene er å implementere REDD på nasjonalt nivå, der staten på høyeste nivå administrerer REDD-midler. Det andre ytterpunktet er sub-nasjonale prosjekter (Santilli m.fl., 2005), der en får støtte til å iverksette konkrete prosjekter i lokal- eller regionalsamfunn. Angelsen m.fl. (2009) foreslår en kombinasjon der en sikrer seg mot en rekke andre store utfordringer som vil bli presentert; lekkasje, permanens og addisjonalitet. Den nasjonale tilnærmingen ser ut til å være sterkest for å korrigere disse elementene, men er igjen en ulempe når det gjelder mulig svak offentlig styring og korrupsjon (Plantinga m.fl., 2008).

4.4.1.5 Lekkasje

Redusert avskoging ett sted fører gjerne til ny eller tiltagende avskoging andre steder. Når et landområde vernes, er det et utbredt problem at aktører som avskoger forflytter seg til nye områder som ennå ikke er vernet (Angelsen, 2008). Dette kalles lekkasje, og er et betydelig problem, og et sentralt argument for å organisere REDD-mekanismer på nasjonalt nivå (Angelsen, 2008). Likevel blir lekkasje på tvers av landegrenser stadig mer vanlig, og er svært vanskelig å forhindre. Internasjonal

lekkasje er et punkt som styrker argumentet om at ikke bare land som opplever stor avskoging i dag, men også skogland som tradisjonelt ikke har avskoget, må inkluderes i en mulig global REDD-mekanisme.

4.4.1.6 Addisjonalitet

En utfordring som er viktig å ivareta når det gjelder prinsipper for REDD generelt, er å beregne arrangementenes addisjonalitet. Dette innebærer å gjøre utregninger for å si noe om hvordan avskogingsratene ville sett ut uten arrangementet (Angelsen, 2008b). Reduksjon av avskoging må måles opp mot et *business-as-usual*-scenario. Tradisjonelt har avskoging fulgt økonomiske konjunkturer, og en antar at for eksempel finanskrise har bidratt til lavere avskoging enn ellers, fordi prisene på kjøtt og soya har vært lave (Viola, 2010). Et annet element når det gjelder addisjonalitet dreier seg om hva slags støtte som gis til u-land. For at støtten skal være av betydning, må REDD-midlene komme i tillegg til annen bistand (Angelsen, 2010). Det må altså dreie seg om friske midler.

4.4.1.7 Permanens

Å sikre permanens betyr å sikre at ikke redusert avskoging i én periode blir reversert senere. Med en *resultatbasert tilnærming* får REDD-land i etterkant kompensert for reduksjoner i avskoging de har oppnådd. Imidlertid er det umulig å garantere at ikke avskogingen kan bli gjenopptatt senere. Dette punktet inviterer til at en REDD-mekanisme må ha et svært langsiktig perspektiv for å kunne fungere. Det holder ikke kun å stoppe avskogingen – de lave ratene må opprettholdes. Selv om avskogingen stanses, forsvinner ikke nødvendigvis de kreftene som ønsker å utnytte skogområder til næringsvirksomhet eller på andre måter bidrar til avskoging. Derfor er det et mål for bidragsytere som Norge å jobbe for at det bygges kapasitet og styrke institusjoner som også kan bidra til å motvirke korrupsjon, samt skapes nasjonalt eierskap til prosjektet (St.prp. nr. 1, 2008-2009).

4.4.1.8 Co-benefits: Forankring hos lokalbefolkning og urfolk, samt biodiversitet og bærekraftig utvikling

Studier viser at lokalbefolkning, her gjerne urfolk, må inkluderes i prosessen for ikke å undergrave langsiktig bevaring av skog (f.eks. Chhatrea and Agrawalb, 2009). Et problem en har sett i verneområdet er at store jordeiere belønnes for å verne jorda si. Samtidig mister små, fattige leilendinger både livsgrunnlaget sitt (jorda de dyrker vernes), og de mister muligheten for inntekt (bare storbonden får den økonomiske belønningen). Slik risikerer en at fattige kommer dårligere, ikke bedre, ut når områder vernes (Nepstad, 2010). Å inkludere lokalbefolkningen i prosjektet er også en forutsetning for å skape en bærekraftig utvikling (Nepstad, 2010). Det viser seg at i verneområder som forvaltes av urfolk eller lokale, ivaretas biomangfoldet bedre enn i verneområder der lokale

kastes ut (Nepstad, 2010). Verner en regnskog, sparer en mer enn karbon. En sparer også en rekke biologiske arter i både fauna og flora (Nepstad, 2010).

4.4.2 Oppsummering

Prinsippet bak REDD er enkelt, og den økonomiske implikasjonen er at det må lønne seg å la skogen stå. Men i gjennomføringen står de aktuelle giverne og mottakerne overfor mange utfordringer. Overvåkning, rapportering og verifisering er eksempler på sentrale forutsetninger som må være på plass for å få til en troverdig REDD-mekanisme (Angelsen m.fl., 2009). Disse, og flere av de andre kravene, er det mange u-land som i dag ikke kan innfri. Norge og Brasil er to land som arbeider for å legge grunnlaget for en internasjonal REDD-mekanisme. Dette kan det være flere grunner til at de gjør, og jeg vil i den følgende analysen komme inn på hvorfor regnskogavtalen mellom Norge og Brasil kom i stand.

5 Hvorfor kom avtalen i stand?

I dette kapitlet tar jeg for meg statenes interesser, samt konstellasjonen av interesser statene i mellom. Dette fordi jeg antar at interesser kan være en nøkkel til å forklare hvorfor regnskogavtalen mellom Norge og Brasil ble inngått. Med utgangspunkt i URA-modellens forståelse av en slik situasjon finner jeg at partenes overordnede interesser kan forfølges gjennom et arrangement som ikke bare gir klimagevinster for partene, men som også binder dem sammen i et mer langsiktig og bredt samarbeid. Samtidig får de begge styrket sin prestisje og posisjoner på den internasjonale arena.

Jeg systematiserer analysen ut fra tre overordnede statlige interesser som begge land, ut fra URA-modellen, antas å ha. Staters utenrikspolitiske interesser sorteres i tre store kategorier som her representerer partenes overordnede interesser. For det første snakker jeg om *territoriell sikkerhet*. For det andre vektlegges *økonomisk sikkerhet*. Den tredje interessen som sees som sentral, er *prestisje*. Når jeg stiller opp siktemålene finner jeg gjenspeilinger av dem i Norges og Brasils strategier knyttet til inngåelsen av regnskogavtalen mellom dem. Partenes strategier overfor hverandre er mangfoldige, og ulike elementer ser ut til å gripe inn i hverandre. Betydningen målene i denne situasjonen har for partene, belyses for å se hvordan interessene deres stemmer overens i realiseringen av avtalen.

5.1 Territoriell sikkerhet

Territoriell sikkerhet fremheves innenfor realismen som en grunnleggende forutsetning for muligheten til statens egen overlevelse, og er således en helt sentral interesse for enhver stat. Et premiss om at små eller svake stater kan komme bedre ut av samarbeid enn av alenegang, legges her til grunn for å forklare at både Norge og Brasil legger stor vekt på allianseinnngåelser og styrking av internasjonale institusjoner som en måte å fremme egne interesser på.

5.1.1 Territoriell sikkerhet for Brasil

Brasil er en voksende økonomisk kapasitet, med stadig større innflytelse på den internasjonale arenaen. Foreløpig har Brasil jobbet for å styrke internasjonale organisasjoner og institusjoner, men en kan se for seg at landet i framtida kan ha større interesse av å kjempe selvstendig for sine interesser. Allerede jobber Brasil for å øke G20s betydning og kanskje overta G8's rolle, samt for å sikre seg (eller Latin-Amerika) fast plass i FNs sikkerhetsråd (Economist, 2010b).

Brasil har sluppet unna tredjepartsverifisering i regnskogsamarbeidet med Norge. Dette prinsippet går ut på at en tredjepart skal verifisere Brasils måletall for skogarealer og karbontetthet i skog. Brasil mener å være åpne om sine måletall og ser ikke behovet for tredjepartsverifisering (Nordang, 2010).

Overfor Norge behøver ikke Brasil bekymre seg om hva som er årsakene til at avskogingen reduseres. Dersom avskogingen reduseres, kommer utbetalingen uansett (Nordang, 2010). Det er ikke bygget inn noen mekanisme som tar høyde for at årsakene til avskoging ikke alltid er en ren følge av politisk innsats.

Helt fra klimatoppmøtet i Rio i 1992 og fram til 2005 var Brasil svært negative til betaling for skogbevaring (Viola, 2010). Brasils klimapolitikk utarbeides av en liten gruppe diplomater. De frykter først og fremst trusler som kan svekke Brasils suverenitet i Amazonas-området (Fearnside, 2009). Brasil frykter at landets suverenitet skulle kunne utfordres gjennom multilaterale tiltak for begrensning av avskoging i Amazonas-området (Viola, 2010). Brasil har hatt en geopolitisk forestilling om ytre trusler knyttet til eget territorium og sin nasjonale suverenitet (Fearnside, 2009, Barbosa 1996). Gitt Latin-Amerikas historie som USAs bakgård og en åpen åre for utbytting, er det rimelig at det kan oppfattes som kontroversielt når utenlandsk kapital blandes inn i nasjonens verneinteresser.

Et hensyn som sjelden tilkjennes vekt utenfor Brasil, er at en betydelig del av Brasils befolkning (70-75 prosent) har en oppfatning om at Amazonas står under konstant press utenfra om å bli "et internasjonalisert område", enten via invasjon eller gjennom anneksjon fra fremmede makter, for eksempel USA (Barbosa, 1996). Denne frykten kan også identifiseres som en viktig kilde til hvorfor Brasil så lenge var svært negative til betaling for å verne skog. Brasilianske diplomater fryktet at dersom en aksepterte karbonkreditter som et middel for å hindre avskoging, ville en utsette Brasil for sterkt press om å frafalle suverenitet over Amazonas (Fearnside, 2009:4). Grunnet denne strategien har Brasil allerede tapt store og verdifulle skogområder, samt inntekter de kunne ha fått om de hadde gått inn for REDD tidligere. I tillegg er det i ubebygde land vanskelig å hevde territorielle krav. Brasil har i Amazonas-området riksgrenser til seks land.

Brasilianske myndigheter forsvarte seg offisielt lenge mot betaling for skogvern med økologiske argumenter (Lahsen, 2009: 342). Det ble hevdet at kompensasjon for avverget avskoging ville bli ineffektiv, og dermed stod i fare for å underminere Kyoto-protokollens mål om å redusere drivhusgassutslipp (Lahsen, 2009: 342). Imidlertid kan det hevdes at Brasil på flere måter har opptrådt uansvarlig i tilknytning til prinsippet om felles, men differensiert ansvar etter Klimakonvensjonen (Viola, 2009). Landet har hatt en tvetydig rolle: på den ene siden har Brasil fremmet doktrinen om historisk ansvar for utslipp (jamfør Klimakonvensjonen), men på den annen side har de maksimert sin egen kortsiktige nytte ved svært lenge å kjempe imot en REDD-mekanisme (Viola referert i Mattar, 2008; Viola, 2004). Lenge hadde de heller ingen seriøs plan for å kontrollere avskogingen (Viola referert i Mattar, 2008).

Brasil er åpne for - på egne premisser - å samarbeide med hvem som helst. Likevel kan det påpekes at med frykt for internasjonalisering er det særlig trygt å samarbeide med Norge, et lite land uten imperialistiske ambisjoner, som har få kondisjonalitetskrav og dessuten et politisk slektskap knyttet til sosialdemokratisk og fordelingsmessig ideologi. Norge er kjent for å stille få betingelser som bistandsland (Rosendal, 2007). Også i denne avtalen er det *no strings attached*.

5.1.2 Territoriell sikkerhet for Norge

Norge har sterk interesse av å fremme folkeretten og styrke internasjonale institusjoner fordi det er en småstat (Nyhamar, 2007: 150; Lunde og Thune, 2008). For Norge, som i tillegg står utenfor EU, er den beste måten å skaffe seg internasjonal innflytelse på å bidra til å styrke internasjonale organisasjoner (Lunde og Thune, 2008). Dette har tradisjonelt vært en klar strategi for Norge, som var en pådriver for å opprette Folkeforbundet, og som hadde den første generalsekretæren i FN (Lunde og Thune, 2008). Norge er kjent for å flagge folkeretten og menneskerettigheter høyt. Dersom disse verdiene kommer i konflikt med overordnede, realpolitiske interesser i sammenheng med mektige allierte eller naboer, har Norge tradisjonelt senket folkerettsfanene (Nyhamar, 2007: 154). Norge er del av en internasjonal allianse, men ansees som et land som benytter humanitær bistand og fredsmegling for å hevde seg internasjonalt (Nyhamar, 2007: 153). Norge er et land med få interesser, og landet har derfor nytte av å vinne tillit til og knytte forbindelser med andre land (Nyhamar, 2007: 152).

Norge er med andre ord ikke ute etter å true Brasils territoriale suverenitet, noe som kanskje ville vært et premiss i en svært rigid tolkning av URA. Norge ivaretar imidlertid sin egen sikkerhet gjennom å styrke internasjonal rettsorden. Norge ønsker å kanalisere mesteparten av REDD-midlene gjennom multilaterale institusjoner som FN og Verdensbanken (Miljøverndepartementet, 2010a). Et argument for å benytte seg av multilaterale kanaler er viktigheten av å forhindre korrupsjon på nasjonalt nivå (Plantinga m.fl., 2008). Et annet er behovet for å etablere en internasjonal REDD-mekanisme Miljøverndepartementet (2010a). Riksrevisjonen (2010) mener arbeidet i klima- og skogprosjektet ikke bare kan vurderes ut fra om det enkelte land faktisk lykkes i å redusere sin avskoging (Riksrevisjonen, 2010: 20). Avskogingssituasjonen må sees internasjonalt under ett. En risiko er knyttet til at Norge lenge har vært den eneste bidragsyteren til FNs REDD-program. Dette fordi det kan svekke de økonomiske incentivene og at andre land kan se på programmet som et norsk initiativ. I tillegg er det risiko forbundet med koordinering av multilaterale tiltak på nasjonalt nivå, og spesielt av tiltakene som FN-organisasjonene som arbeider med REDD (Riksrevisjonen, 2010: 20). Dette er en forklaring på at Norge ønsker å inkludere REDD i en ny internasjonal klimaavtale.

5.1.3 Oppsummering

I praksis er det få motsetninger mellom partene når det gjelder ivaretagelse av territoriell sikkerhet. For Norges del er ikke territoriell suverenitet i denne sammenhengen en sentral interesse. Norge styrker sin territoriale suverenitet gjennom allianser og ved å styrke internasjonale institusjoner. Brasil har derimot spesifikk interesse av selv å styre de prosjektene som iverksettes på deres jord, trass i at landet anerkjenner at Amazonas er "verdens lunger" og dermed et fellesgode det er allmenn nytte i å bevare (Ritvo, 2008). Gjennom å styre sine egne prosjekter uten innblanding fra donorer eller det internasjonale nivået, kan landet styrke sin territoriale suverenitet. Gjennom å holde fast på at de som støtter REDD i Amazonas ikke får noen *offsets*, ivaretar Brasil en langsiktig ambisjon om å styrke seg i det internasjonale makthierarkiet gjennom også en økonomisk oppstigning. Brasils interesse av territoriell sikkerhet er langt sterkere enn Norges, og den overstiger også Norges interesse av innsyn, noe som gir Brasil få kort å spille med i en forhandlingssituasjon. Det kan slik bidra til å forklare at Brasil stod på sitt i de bilaterale forhandlingene som ledet fram til avtalen, noe jeg kommer nærmere inn på i kapittel 6.

5.2 Økonomisk sikkerhet

Økonomisk sikkerhet ansees som en nasjonal interesse som skal sørge for videre vekst, samt sikre velferd innad i landet. Den økonomiske belastningen som knytter seg til klimaendringene er det fremdeles stor usikkerhet rundt (Viola, 2009). Brasil har forpliktet seg til å redusere sine klimagassutslipp utenom Kyoto-protokollen, hvor de er uten forpliktelser. Dette kan landet gjøre fordi det i Brasil, i motsetning til land som Kina og India, ikke vil ha noen særlig påvirkning på den økonomiske veksten (Viola, 2009). Det var i 2006, under COP11, at Brasil for første gang var mottakelige for å diskutere muligheten for å begrense avskoging (Viola, 2009).

Norge og Brasil har gjensidig økonomisk interesse av å styrke forholdet til hverandre. De to aktørene har ikke noe langvarig samarbeid å lene seg på. Ettersom de har mangefasettert interesse av å bli kjent med hverandre, kan saks koblinger komme til å veie vel så tungt som det konkrete regnskoginitiativet når en tenker på framtidig samarbeid (Ryggvik, 2009). Både Norge og Brasil har i sammenligning med andre land en ren energimiks basert på vannkraft, samtidig som de sliter med store CO₂-utslipp. Brasil som følge av arealbruksendringer og avskoging (Viola, 2009), Norge grunnet produksjon av olje (SSB, 2008:64). Dermed står begge landene i et dilemma i det de ønsker å være både klimanasjon og industrinasjon. I Brasil har de største nye funn av olje på global basis blitt gjort, og dette på så dypt hav at Norge har ekspertise på utvinning av den. Samtidig ønsker begge parter å gå foran i arbeidet for å begrense klimaendringene. Dette kan følge av sentrale statlige siktemål: for Norge å beskytte egen petroleumsproduksjon, noe som sikrer landet store inntekter, og for Brasil å

legge grunnlag for internasjonal finansiering av betaling for økosystemtjenester, på premisser som stadig sikrer Brasils territoriale suverenitet og videre mulighet for økonomisk vekst. Norge frykter at krav til norske utslippsreduksjoner vil kunne gå på akkord med ønsket om fortsatt høy petroleumsutvinning. Dekan tenkes å se REDD som en framtidig mulighet til å få *offsets* i utlandet, jamfør Norges posisjonsnotat til COP15.

5.2.1 Økonomisk sikkerhet for Brasil

Tidlige REDD-tiltak kan lønne seg. Ved å være med på å legge tidlige føringer, kan Brasil bidra til å sikre seg en finansieringsmodell de selv er tilfredse med. Hva et REDD-program vil koste er det stor usikkerhet rundt, og det er helt avhengig av internasjonale partnere og systemer (Angelsen m.fl., 2008). Men ifølge WHRC's rapport til COP13 (2007) vil ikke REDD skade Brasils sikre og stabile vekst. Det samme viser annen brasiliansk forskning (Viola, 2010). Brasil ligger an til ikke å tape både når det gjelder økonomi og internasjonal anerkjennelse. Landet vil heller få økt sin myke makt gjennom initiativene sine (Viola, 2010).

I Brasil har strukturelle endringer, for eksempel utbygging av infrastruktur, lenge blitt gjort uten tanke på miljøvern (Leira, 2010; Minc referert i Butler, 2009b). Damprosjekter og motorveibygging har stor innflytelse på tap av biologisk mangfold, samt avskoging (Leira, 2010). Det kan se ut til at prioriteringen av næringspolitikk vil videreføres idet president Lula i april 2010 kunngjorde PAC 2, en ny plan for utbygging av infrastruktur, økt energiproduksjon og to millioner nye hjem; alt til en verdi av USD 880 milliarder (Latin American Herald Tribune, 2010). Utbyggingen skal skje mellom 2010 og 2016, og har en tilknytning til at Brasil arrangerer fotball-VM i 2014 og OL i 2016. Brasil bruker hundre ganger så mye penger på OL som det Norge bidrar med til Amazonasfondet (Angelsen referert i Aftenposten, 2010). Dette understreker det faktum at Brasil er en sterk økonomi med stor institusjonell kapasitet.

Den brasilianske staten og BNDES, den brasilianske utviklingsbanken som også administrerer Amazonasfondet, er sterkt involvert i finansieringen av regnskogødeleggende prosjekter med sin støtte til kommersiell stordrift (Minc referert i Butler, 2009b; Leira, 2010; Kasa, 2010). Amazonas-regionens økonomi drives fremdeles nesten utelukkende av økonomisk aktivitet knyttet til avskogingsdrivende aktiviteter som tømmer, soya, biffproduksjon (Fearnside, 2008). Motorveier og infrastruktur gjør skogen tilgjengelig for ødeleggelse, og gjør at raseringen trenger stadig dypere inn i skogen (Kaimowitz m.fl., 2004). Skal REDD fungere, må det lønne seg å la skogen stå og motivene som bidrar til avskoging må reduseres (Miljøverndepartementet, 2010a; Løvold, 2009; Fearnside, 2008). Dette kan innebære ikke å godta (illegale) krav om eiendomsrettigheter, unngåelse av subsidier til stordrift i området, samt regnskogødeleggende energiproduksjon (Fearnside, 2008; Leira,

2010b). Men uten økonomiske alternativer til avskoging, vil en lett kunne få lokalbefolkningen mot seg (Rodrigues m. fl., 2009). Penger til å bygge opp nødvendig kapasitet kan genereres fra REDD.

I dag fungerer ikke rettsstyringen på troverdig vis, og nasjonale eiendomsregistre mangler (Carneiro referert i Valberg, 2008; Viola referert i Mattar, 2008). Brasil har vernet store områder skog allerede. Oppretting av eiendomsregistre kan være et stort enkeltstående tiltak som kunne bidratt til å tette juridiske hull som fører til *land-grabbing* (Börner m.fl., 2010), at mennesker eller bedrifter forsyner seg med landområder og gjør dem til sine uten at lokalbefolkning hensyntas. Av land som har blitt vernet etter 2003, står Brasil for verning av 74 prosent (Jenkins m.fl., 2009). Veringen antas å ha hatt betydelig påvirkning på Brasils evne til å begrense avskogingen de seneste årene (Jenkins m.fl., 2009) Det er imidlertid stor variasjon i kvaliteten i verneområder (MA, 2005:11). Brasil gjør det forholdsvis bra i sammenligning med andre land (Jenkins m.fl., 2009). Angelsen (referert i forskning.no, 2009b) påpeker at skogvernstudier viser positive resultater der lokalbefolkningen inkluderes i prosjektene. Dersom lokalbefolkning stenges ute eller ikke får kompensasjon, risikerer en lav grad av eierskap og i ytterste konsekvens sabotasje. Klimaeffekten kan dermed svekkes sterkt.

Halvparten av Brasils klimagassutslipp skyldes en relativt liten gruppe mennesker som driver en illegal adferd – nemlig ødeleggelse av regnskog (Viola, 2009). Brasil har på lang sikt nytte av å stoppe den illegale adferden som bidrar til rasing av skog, slik at en bevarer naturen. Men på kort sikt er det sterke interesser i Brasil som ønsker å utnytte ressursene som finnes i Amazonas (Camargo, 2009, Minc referert i Butler, 2009b; St.prp. nr 1, 2008-2009). Brasils miljøvernminister Carlos Minc hevder at utbyggingen av motorveien BR-319 er en miljømessig katastrofe (Butler, 2009b). Studier (f.eks. Rodrigues m.fl., 2009) viser at rasing av Amazonas-regnskog på lang sikt er lite lønnsomt, også for lokalsamfunn og brukere av skogen. Ønsket om rask økonomisk vekst etterfølges av kollaps (Rodrigues m.fl., 2009). Veksten, som medfører høyere inntekter, bedre veier, skoler og helsehjelp, varer i 10-15 år, men så faller den brått (Rodrigues m.fl., 2009). Forbedringene viser seg å være midlertidige, og hogst og konvertering av regnskog til landbruksarealer brer seg videre innover i skogen (Rodrigues m.fl., 2009).

Regnskog befinner seg ofte i avsidesliggende områder (Angelsen, 2007). Dårlig infrastruktur og store avstander til markeder er nettopp hovedgrunnen til at skogen er bevart (Nepstad m. fl., 2007). Mye av avskogingen er ønsket politikk. Regnskog befinner seg i områder der demokratiet ofte er ustabil og umodent (Midttun, 2008), og regionale ledere kan raskt snu en situasjon på hodet selv om føderale myndigheter har iverksatt en nasjonal strategi. Dette gjelder også i brasiliansk Amazonas, hvor lokale næringslivsinteresser som også gjerne sitter med politisk makt, ønsker å utnytte den kortsiktige gevinsten som ligger i regnskograsing (Rodrigues m.fl., 2009).

Den føderale kongressen har fått igjennom god og streng lovgiving. Den følges imidlertid ikke alltid opp, og den utfordres av sterke motkrefter (Camargo, 2009). Staten er den formelle eieren av store skogområder, men mangler kapasitet til å håndheve loven. Nyrydding av skog har fungert som en måte å etablere private eiendomsrettigheter på (Angelsen, 2007). Myndighetenes muligheter for kontroll er svak, og mange av områdene er statsløse territorier (Angelsen, 2007). Næringslivsinteresser ønsker å tjene raske penger på avskoging. En mektig koalisjon av jordeiere, eksportlandbruksaktører og hogstindustri ønsker å presse president Lula til å gjøre miljølovgivningen slakkere. Det er fare for at Brasil vil legalisere *land-grabbing* i Amazonas (Minc referert i Butler, 2009b; Camargo, 2009). 47 prosent av regnskogområdene i Brasil har diskutabile eierskap, og derfor er *land-grabbing* et utbredt problem i hele regionen. Dette vil føre til økt avskoging på lang sikt (Angelsen referert i forskning.no, 2009b; Leira referert i forskning.no, 2009a). I dag ser ut til å slakkes på skogreguleringer, noe som vil kunne innebære at store landeiere i større grad kan konvertere landet sitt til jordbruksarealer (Minc referert i Butler, 2009b; Camargo, 2009).

5.2.2 Økonomisk sikkerhet for Norge

Norsk økonomisk sikkerhet og velferd er i dag og i nærmeste framtid avhengig av en økonomi som baserer seg på utvinning og eksport av olje og gass (St.meld. nr. 15, 2008-2009). Norge er verdens tredje største eksportør av fossilt brennstoff, og bygger sin framtids velferd på blant annet Statens Pensjonsfond – Utland (SPU) (St.meld. nr. 15, 2008-2009). For Norge har det ikke vært et politisk alternativ å la store olje- og gassforekomster bli liggende i jorda (Boasson, 2005: 22). For å kunne fortsette å utnytte disse ressursene i et internasjonalt miljø som stadig blir mer opptatt av begrensning av utslipp av klimagasser, kan en se for seg at Norge forsøker å kompensere ved å gå inn for å kutte utslipp i andre land, land hvor det er svært mye billigere å begrense utslipp enn det er hjemme (Lund, 2010).

Norske miljøvernorganisasjoner, anført av Regnskogfondet og Naturvernforbundet, er opptatt av at REDD-innsatsen ikke skal kunne gi Norge noen fordeler når det gjelder krav til hjemlige utslippskutt. Dette er i tråd med et standpunkt Brasil lenge har stått fast på: bidrag til REDD skal ikke gi nasjonale *offsets* for donorer av (Amorim, 2007; Viola, 2009). Imidlertid presenterte Norge til COP15 en modell hvor kvotehandel inngår som et tredje trinn. Norge vurderer muligheten for å kombinere forslagene om markedsløsninger og fond, og har foreslått en REDD-ordning i tre faser, der de første to fasene ikke skal omfattes av kvotehandel. Dersom kvotehandel skulle bli aktuelt, vil det bli langt lettere for Norge å bli karbonnøytralt, eller å overoppfylle sine internasjonale forpliktelser. Innsatsen for regnskogen kan etterhvert kunne utnytte nye utslippstillatelser for norske virksomheter.

Norge har over lang tid satt kostnadseffektivitet som et grunnleggende kriterium for de miljø- og klimainitiativ de støtter. De har i mange år kjempet for et internasjonalt kvotesystem, hvor det kan antas at også kvotehandling med REDD-kreditter kunne bli aktuelt (Angelsen, 2010). Brasilianske myndigheter og norske miljøvernorganisasjoner har motsatt seg muligheten for at Norge skal kunne kjøpe seg fra innenlands utslippsreduksjoner. Norske myndigheter og næringslivsinteresser ser det imidlertid som et langsiktig mål at det skal åpnes for bruk av markedsløsninger (Norges posisjonsnotat til COP15, 2009). Ennå er det ikke avgjort hvorvidt det skal åpnes for kreditter for begrenset avskoging som en mulighet i et nytt klimaregime. Dermed kan det internasjonale spillets regler komme på plass før utslippstak er satt for medlemslandene (Fearnside, 2009). Dersom det ikke vil bli mulig å kjøpe skogkreditter i u-land, vil i-land kunne enes om å sette sine forpliktelser for perioden 2013-2017 lavere enn om det hadde vært mulig å innfri sine nasjonale forpliktelser gjennom REDD. På denne måten har ikke REDD nødvendigvis noen faktisk output hva klima og miljø angår. Riksrevisjonen fastslår at kvotesystemet før 2008 har hatt liten effekt på å redusere klimagassutslipp. Årsakene er hovedsakelig at fordi det har blitt tildelt for mange kvoter, har prisene blitt svært lave. I tillegg har kvotesystemet hatt begrenset omfang (Riksrevisjonen, 2010: 11). En løsning på denne utfordringen kan være å øke prisen på kvoter og heve landenes forpliktelser til å redusere klimagassutslipp.

I en verden som har behov for å utvikle nye og mer bærekraftige energikilder er det likevel klart Norge ønsker å anvende sin kompetanse og sine ressurser til å utnytte fossile energikilder så lenge det er lønnsomt. Ettersom det er internasjonal enighet om at klimagassutslipp skal reduseres, må Norge kompensere for de utslippene det forårsaker ved fossilt brensel. Med videre petroleums- og gassproduksjon vil en med gode plasseringer også kunne realisere viktige gevinster, noe som vil kunne bidra til å holde landets velferd høy. Norges petroleumsproduksjon er likevel på vei ned. Den nådde sitt toppunkt i 2001, da det på norsk sokkel daglig ble produsert 3,3 millioner fat olje (Teknisk Ukeblad, 2009). Fra dette punktet har produksjonen gått nedover. I dag sliter sektoren med å produsere to millioner fat olje daglig (Teknisk Ukeblad, 2009). Dette betyr at dersom en presser norsk produksjon så hardt en kan, vil en stå bedre rustet til å redusere utslipp den dagen en ny klimaavtale er på plass: Ved å lette litt på produksjonskravene i petroleumsindustrien, vil norske utslipp redusere seg selv, ganske enkelt fordi petroleumsproduksjonen i Norge uansett er på vei ned. En kan i beste fall oppnå *compliance by default*. Med utslipp som kan redusere seg selv, vil det være forholdsvis mye lettere for Norge å innfri sine forpliktelser etter Kyoto-protokollen om kutt innenlands, uten at man egentlig gjør noen innsats for det.

5.2.3 Oppsummering

Økonomisk sikkerhet er en interesse som veier tungt både for Norge og for Brasil. Norge søker forholdsvis rimelige klimatiltak, mens Brasil ønsker å motta penger for å redusere avskoging, samt å begynne å kontrollere omfanget av aktivitetene som pågår i regnskogen. På lang sikt har Brasil nytte av å spare skogene, og dersom det etter hvert blir omfattende muligheter for internasjonalt finansiert betaling for økosystemtjenester, kan landet ha interesse av å stramme inn på avskoging allerede nå. I tillegg har partene gjensidig nytte av et næringssamarbeid i stadig større omfang. Begge land har som mål å styrke sin økonomiske utvikling. Samtidig som REDD-avtalen gir landene noe bedre kontroll på hva slags innsats de vil måtte legge ned i et mulig kommende klimaregime, oppnår de begge i tillegg prestisje for et initiativ som sees som prisverdig internasjonalt.

5.3 Internasjonal prestisje

Å skape et godt inntrykk av seg selv kan være et sentralt verktøy for å gjøre seg viktig internasjonalt, kanskje viktigere enn landets faktiske maktbasis gir grunnlag for (Fermann, 2007:47f.). Landenes utenrikspolitiske orientering preges av deres størrelse, styresett og erfaringer (Østerud, 1996:312). Vilje og kapasitet er sentrale drivkrefter, men også incentivstrukturen (Underdal, 1998:7) og hva slags saker som kan kobles til eller gi følger for den aktuelle forhandlingssituasjonen. Å følge en avtale der en ofrer noe kan ha positive sideeffekter (Underdal, 1998:8). Å bruke penger på noe som i begynnelsen ikke gir avkastning kan enten lønne seg i framtida, eller det kan bidra til prestisje og et godt omdømme (Underdal, 1998:8-9). Noen typer stater er avhengige av samarbeid og fremming av en internasjonal orden for å forfølge sine egne overordnede interesser, noe som også kommer til uttrykk i det empiriske materialet for oppgaven.

5.3.1 Internasjonal prestisje for Brasil

Brasil har bedt i-land bidra finansielt for å redusere avskoging. Brasil mener å ha behov for en støtte på USD 21 milliarder for helt å kunne beherske avskogingsproblemene sine (UNFCCC, 2009). Selv bidrar de med USD 500 millioner (Miljøverndepartementet, 2010). Brasil ber om internasjonal støtte på bakgrunn av prinsippet om historisk ansvar, og på bakgrunn av ikke å være annex-1-land til Kyoto-protokollen. Landet har altså ingen krav forbundet med UNFCCC, men har selv satt seg unilaterale mål om utslippsreduksjoner, jamfør sine klimaplaner (PNMC). Dette kan tolkes som at Brasil ønsker å framstå som et foregangsland innen miljø og klima. Brasil har i sammenligning med de fleste andre land en ren energimiks, i hovedsak basert på vannkraft (Viola, 2009). De betydelige utslippene landet har, kommer i stor grad av arealbruksendringer og skogbranner (Nepstad m.fl., 2007). Å begrense CO₂-utslipp påvirker ikke Brasils økonomiske vekst hverken på kort eller lang sikt (Viola i Mattar, 2008). Dermed kan Brasil påta seg større forpliktelser enn det internasjonale samfunnet krever. Å

begrense avskoging er per tonn CO₂ spart svært billig, også i global kontekst (Viola i Mattar, 2008). Norske myndigheter har påpekt at det er adskillig mer lønnsomt å spare regnskog til USD 5 per tonn, sammenlignet med å la være å utvinne norske oljefelt, hvor kostnaden per spart tonn CO₂ kan komme opp i USD 170 per tonn (Stoltenberg sitert i BT, 2010).

Utfordringene Brasil står overfor er likevel mangfoldige. Jeg vil her nevne tre problemer Brasil må løse om regnskoginitiativet skal ha mulighet for å lykkes. For det første må Brasil sikre tilstrekkelig god overvåkning og kontroll over skogene (MRV). For det andre må landet styrke rettssikkerheten, domstolene og oppfølgingen av lovverket (Börner m.fl., 2010). For det tredje må de sørge for å gi positive incentiver til å endre adferd for befolkningen som bor i skogområder (Miljøverndepartementet, 2010a).

Et skritt på veien er *Bolsa Floresta*, et føderalt program som betaler lokalbefolkning for å utnytte skogen på en bærekraftig måte (Viola sitert i Mattar, 2008). Brasil er den av de voksende terskellandene som har klart seg best gjennom finanskrisa, og som har de laveste kostnadene ved å kutte utslipp, men dette har ikke gjenspeilet seg i et mer forpliktende standpunkt i klimaforhandlingene (Viola, 2009). Brasilianske myndigheter har vært tolerante overfor den kortsiktige utnyttinga av skogen, og tolerert utstrakt *land-grabbing* der det ikke finnes eiendomsregistre. Det strenge miljølovverket har vært sporadisk fulgt opp og preget av symbolpolitikk (Camargo, 2009; Butler, 2009b). Likevel har Brasil vernet mye skog. Den brasilianske regjeringen opprettet mellom 2003 og 2008 nye verneområder på størrelse med Frankrike, for det meste i utkanten av den stadig utvidede grensen for kommersiell agroindustri (Schwartzman referert i Butler, 2009). Dette er altså ikke vanskelig tilgjengelige regioner der ingen bryr seg om landet, men sentrale områder i nærheten av tunge landbruksinteresser (Schwartzman referert i Butler, 2009).

Brasil har de siste årene blitt en betydelig aktør innenfor WTO, G20, IMP og Verdensbanken (Veiga, 2005; Economist, 2010d). Landet yter betydelige bidrag til FN-organer som WTP og UNDP, og er en stor nødhjelpsnyter til Haiti og Gaza. Brasil mangler et sentralt forvaltningsorgan for administrasjon av bistand, og det er dermed svært vanskelig å beregne hvor mye landet bruker på bistand (Vaz m. fl., 2007). The Economist (2010d) anslår på bakgrunn av forskningsmateriale at Brasil nå bruker om lag USD 4 milliarder årlig – nesten på høyde med Norges om lag USD 4,5 milliarder. Mye av potten er lån fra BNDES, hvor Brasil setter få kondisjonalitetskrav. Samtidig har landet fordel av erfaring med egne sosiale programmer og betydelig kunnskap om tropisk jordbruk. Brasil har helt siden 1970-tallet bygget opp kompetanse innen en type bistand som kalles *technical cooperation in developing countries*, teknisk samarbeid i utviklingsland (TCDC). TCDC innebærer teknisk assistanse innenfor vitenskap, teknologi og utvikling (Vaz m. fl., 2007).

Tabell 5: Anslag over årlig brasiliansk bistand.

New kid on the block	
Brazil's foreign-aid commitments, 2010, \$m	
Brazilian Co-operation Agency	30
Other technical co-operation	440
Humanitarian aid	30
To UNDP	25
To World Food Programme	300
To Gaza	10
To Haiti	350
Total direct aid	1,200
BNDES loans in developing countries 2008-Q1 2010	3,300
<i>of which new loans, Q1 2010</i>	1,500

Source: *The Economist*

Kilde: *The Economist*, 2010d.

Så lenge REDD-midlene regnes som bistand, er Brasil en av de største mottakerne av bistand fra Norge. Dette er et interessant paradoks fordi Brasil selv er i ferd med å bli en av verdens største bistandsytere. Dette snakker ikke Brasil særlig høyt om, og landet mangler en sentral institusjon som kunne gjort rede for den stadig økende bistandspotten som deles ut (Vaz m. fl., 2007). Det ser ut til at Brasil i det stille driver bistand som et ledd i arbeidet for å øke sin myke makt, og landet knytter allianser med en rekke utviklingsland (Economist, 2010d; Vaz m. fl., 2007). Brasil ønsker å bygge seg opp som en viktig internasjonal aktør, og har de senere år jobbet hardt for å sikre seg et permanent sete i FNs sikkerhetsråd. Den nye bistandsbølgen kan være et skritt på vei for å sikre seg støtte i internasjonale fora. Brasil konkurrerer om alliansepartnere med andre mellominntektsland som India og Kina (Economist, 2010d). Men Brasil har internasjonalt den fordelen at de kan framstå mer attraktive enn eksempelvis Kina og Russland. Brasil er et økonomisk stabilt, demokratisk land som har gode relasjoner med sine naboer. Slik framstår Brasil internasjonalt som et attraktivt land å samarbeide med, også for Norge.

Vaz (m. fl., 2007) mener denne innsatsen kan hjelpe Brasil med å ivareta nasjonale økonomiske og politiske målsetninger. Brasil bidrar med sin bistand til å rive ned det tradisjonelle nord-sørskillet mellom bistandsgiver og -mottaker, og tydeliggjør slik at bistand handler vel så mye om posisjonering, alliansebygging og myk makt som normative verdier som veldedighet og solidaritet, et perspektiv som slett ikke er uforenelig med de teoretiske perspektivene som anvendes i denne oppgaven.

Prestisje er ikke like tungtveiende for Brasil som for Norge. Brasil er i ferd med å øke sin makt, og er i ferd med å bli en så attraktiv samarbeidspartner at landet ikke har like sterkt behov for å gjøre seg fin for den internasjonale arena som det Norge har.

5.3.2 Internasjonal prestisje for Norge

Det er et mål for Norge å gi én prosent av BNI i bistand årlig. Sammenligninger mellom ulike lands bistandsbudsjetter bruker ofte bevilgninger til bistand som andel av brutto nasjonalinntekt (BNI) som internasjonal standard. Norges BNI-andel for 2009 er anslått til 1,09 prosent (0,98 prosent i 2008), et tall som er svært høyt i internasjonal sammenheng (OECD, 2010). Dette målet søkes nådd blant annet gjennom satsing på regnskogvern. Norge når for første gang siden 1994 ODA-grensen og gir 1,06 prosent av BNI i bistand (OECD, 2010). Norge er så å si det eneste landet i verden som greier dette forholdsvis strenge målet på bistandsoverføringer. De landene som følger hakk i hæl på Norge forholder seg kun til målet om 0,7 prosent av BNI til bistand. Totalt gav Norge om lag USD 4,5 milliarder i bistand i 2009, en økning på tolv prosent fra 2008 (Norads statistikkportal, 2010). Hovedårsaken til den prosentvis sterke økningen er Norges regnskogsatsing, samt tiltak for flyktninger i Norge (Bistandsaktuelt, 2010a). Hadde det ikke vært for regnskoginitiativet, ville det vært langt vanskeligere for Norge å nå den prestisjefylte prosenten.

Like mye som å yte hjelp til mennesker i nød, handler norsk bistand om å bygge opp Norges omdømme som humanitær stormakt (Nustad, 2003). Norsk bistand kan sees på som et uttrykk for et godhetsregime som gir Norge et godt omdømme internasjonalt (Nustad, 2003; Tvedt, 2003). Hvorvidt Norges bidrag er positivt og faktisk nytter, kommer i annen rekke (Nustad, 2003; Tvedt, 2003). Tvedt (2003) mener den norske humanitærismen synes å rettferdiggjøre sin egen eksistens bare ved å være til, og at den er blitt et nasjonalt svar på globale utfordringer. Tvedt (2003) peker på at bistand er blitt brukt av norske myndigheter til å "brande" Norge som nasjon. Siden REDD-tiltak går over bistandsbudsjettet, kan Norge benytte tiltakene til å fremme sin egen rolle som godhetsregime. Landet ønsker å framstå som en pioner både i klimasaken og som en pådriver for utvikling i u-land. Dette hadde en ikke greid om det ikke hadde vært for de klimatiltakene som er del av denne bistanden. Det kan antas at REDD-satsingen i betydelig grad styrker bildet av Norge som godhetsregime.

Norge har tradisjon for å ha god kommunikasjon med det brasilianske sivilsamfunnet (Ramos, 2010). Dermed fantes et grunnlag for å få til en erkjennelsesmessig påvirkning på opinionen, som er knyttet til sivilsamfunnssektoren i begge land. Norge kunne ha relativt lett for å forankre en tolkningsramme med konklusjoner som støtter opp under det bildet Norge forsøker å tegne av seg selv. Norges

satsing på regnskogvern kan gjøre en god gjerning, lede an i klimapolitikken. Riktignok står dette bildet i kontrast til Norge som oljenasjon, der Statoil, et delvis statseid selskap, ofte kritiseres for å operere i land med svakt styresett, store problemer med korrupsjon og menneskerettigheter, samt skitten utvinning av canadisk oljesand.

Prestisje ser ut til å være en viktig interesse for Norge, og landet får gjennom REDD-initiativet betydelig prestisje internasjonalt. Det vil videre kunne være en ikke ubetydelig fordel å være den som utformer og legger premissene for et system der en etterhvert uansett forventes å bidra, dersom det skulle komme på plass et internasjonalt REDD-regime. Samtidig letter skogprosjektene i fjerne land presset for den nasjonale debatten, og hjemlige og internasjonale formaninger om å begrense egne utslipp kan kanskje reduseres. Norske myndigheter lykkes i noen grad med å flytte fokus vekk fra hjemlige utslipp, og greier å rette søkelyset mot innsatsen som legges ned i utlandet.

5.3.3 Oppsummering

I samarbeidet med Brasil møter Norge en partner som har lignende strategier og adferd som det selv. Også Brasil søker å være en pådriver for biodiversitet og klimateknologi (Walløe Tvedt referert i Ny Tid, 2010), men Brasil står godt på egne, attraktive ben. Brasil defineres som u-land, men er i sterk og relativt stabil økonomisk vekst (Economist, 2010a). Omdømme er et viktig hensyn for Norge. Med regnskogforhandlinger og -avtaler genereres betydelig internasjonal goodwill. Satsingen kan sees på som et klimapolitisk flaggskip som styrker Norge som klimanasjon, bistandsnasjon og beskytter av biodiversitet og bærekraftig utvikling.

5.4 Hvorfor vinner partene på å samarbeide med hverandre?

I hverandre ser partene et potensial for gevinst som er større enn den de på egenhånd kan skaffe seg. Brasil og Norge ser i hverandre kilden til gevinst, og antar av gevinsten kan realiseres gjennom et samarbeid, i denne sammenhengen et nokså smalt forankret arrangement. Jeg drøfter her faktorer som bidro til at Norge og Brasil valgte hverandre som partnere i dette samarbeidet.

5.4.1 Hvorfor Norge?

Brasil er åpne for bidrag fra hvem som helst (Amazonasfondet, 2010a), men kan likevel ha særlig fordel av å samarbeide med Norge. Brasil er opptatt av å beskytte sin nasjonale suverenitet (Barbosa, 1996; Fearnside, 2009), og har fordel av å kunne forhandle med Norge om betingelser i avtalen. Norge har neppe interesse av å utfordre Brasils territorielle suverenitet, men har tvert imot hatt tradisjon for å ville fungere som en brobygger på den internasjonale arena. Norge er kjent som en raus bistandspartner som gjerne unnlater å stille for mange konkrete betingelser til sine bistandspartnere (Rosendal, 2007). Det knyttes i regnskogavtalen mellom Norge og Brasil ingen krav

til at redusert avskoging skal være resultat av statlig innsats. Reduseres avskogingen, vil midler bli overført uavhengig av årsak til reduksjonen. Dette på tross av at avskoging tradisjonelt har fulgt de økonomiske konjunktorene forbundet med soya- og biffproduksjon i Amazonas-regionen tett (Kaimowitz m.fl., 2004). Norge krever heller ikke at avskogingsmålinger skulle verifiseres av en tredjepart (tredjepartsverifikasjon).

Brasil hadde skissert et nokså ferdig opplegg som ble presentert for Norge og underskrevet (Nordang, 2010). Siden Brasil etter Kyoto-protokollen ikke har noen forpliktelser til å redusere sine klimagassutslipp, kan landet stille de betingelsene de ønsker i en slik avtale. Brasil har råd til å redusere sin avskoging, spesielt når det genereres midler fra i-land (Viola, 2008). I tillegg ser Brasil et ideologisk slektskap med Norge (Angelsen, 2010, Teixeira referert Bistandsaktuelt, 2010b; Utenriksdepartementet, 2010a), og har i tillegg mulighet til å dra nytte av norsk kompetanse i forbindelse med olje- og gassfunn på dypt vann (Nærings- og handelsdepartementet, 2010).

Når det gjelder Norge som en troverdig og langsiktig partner, kan det antas å være betryggende at KOS er godt forankret i det norske parlamentet. KOS kom i stand også som følge av det norske klimaforliket i 2008. Alle partier foruten Fremskrittspartiet (FrP) klarte å enes om et relativt ambisiøst program i klimaforliket. REDD-initiativet kan potensielt gi for store fordeler til at en ønsker å gi slipp på det, og norsk næringsliv har håp om at de gjennom kvotehandling kan slippe unna en del nasjonale kutt gjennom REDD (Dagens Næringsliv, 2009b). Dessuten er REDD-initiativet en viktig symbolsak som gir Norge vesentlig *goodwill* internasjonalt. For Brasils del er det likevel ikke snakk om vesentlig mye penger. Brasil regnes som verdens tiende største økonomi. Tross sine 42 millioner fattige er Brasil snart økonomisk er på høyde med flere OECD-land. Brasil bruker hundre ganger så mye penger på OL som det Norge bidrar med til Amazonasfondet (Angelsen referert i Aftenposten, 2010).

5.4.2 Hvorfor Brasil?

Alliansebygging og klimadiplomati overfor sentrale aktører er for Norge viktige virkemidler i de kommende klimaforhandlingene (Stortingsproposisjon 1 2010-2011). Dette for å legge et grunnlag for å få i stand en juridisk bindende global klimaavtale for perioden etter 2012 (Stortingsproposisjon 1 2010-2011). Norge styrker samarbeidet med de voksende økonomiske stormaktene i verden, deriblant Brasil (Stortingsproposisjon 1 2010-2011). Norge valgte å satse kraftig i Brasil, et land norske myndigheter tradisjonelt ikke har hatt noe betydelig forhold til fra før. Grunnene til dette kan være flere.

For det første er Brasil verdens største regnskogland, og landet har selv iverksatt betydelige klimaplaner som inkluderer innsats for å redusere avskoging (f.eks. PPCDAM, PAS og Amazonasfondet). Den norske satsingen i Brasil begrunnes offisielt med at det brasilianske arbeidet

er kommet så langt at Norge allerede fra begynnelsen kan gå inn med resultatbasert støtte til implementeringen av en etablert strategi (Miljøverndepartementet, 2010a).

For det andre er Brasils troverdighet som aktør en viktig årsak til at landet ble valgt som bilateral partner for Norge. Tre elementer kan framheves som styrkende for brasiliansk troverdighet, nemlig utviklingsbanken BNDES, romsenteret INPE og den sterke sivilsamfunnssektoren. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Brasils enorme utviklingsbank, administrerer Amazonasfondet, som distribuerer pengene Norge bidrar med. Dette er mer effektivt enn det ville være å la pengene gå over det brasilianske statsbudsjettet (Leira, 2010). BNDES er en høyt respektert og meget profesjonell utviklingsbank som også internasjonale investorer har stor tillit til (Nordang, 2010; Johansen, 2010). BNDES har et større budsjett enn Verdensbanken, og Amazonasfondet er bare en liten del av den. Videre har Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), det brasilianske romsenteret, i over 20 år produsert og tolket satellittbilder av Amazonas. Brasil har et forholdsvis velutviklet system for overvåkning, rapportering og verifisering (*monitoring, reporting and verification, MRV*) av skogdata. En viktig del av Brasils kamp mot ulovlig avskoging er å gripe raskt inn når miljøkriminalitet oppdages. Brasil styrker stadig sin kontroll med regnskogen fra rommet, og INPEs rapporter blir stadig mer pålitelige. (Løvold, 2010). I tillegg har Brasil en sterk og tydelig sivilsamfunnssektor som er god til å utnytte ytringsfriheten den nyter (Løvold, 2010). Innsatsen og presset fra sosiale bevegelser, NGOer og økumeniske organisasjoner er en forutsetning for videre demokratisering, styrking av institusjoner og kamp mot korrupsjon i det brasilianske samfunn (Løvold, 2010).

En tredje forklaring på at Norge og Brasil har svært gode bilaterale forbindelser (Utenriksdepartementet, 2010a; Teixeira referert Bistandsaktuelt, 2010b; Riis-Johansen referert i Dagens Næringsliv, 2010b), er muligheten for at det eksisterer ideologisk slektskap mellom den norske og den brasilianske regjeringen (Utenriksdepartementet, 2010a). Begge har en sosialdemokratisk komponent til grunn, og begge fremmer et ønske om forholdsvis sterk grad av redistribusjon av de produserte goder i samfunnet (Angelsen, 2010). I Lulas periode har fokuset på økonomisk vekst også bidratt til muligheten for å redusere andelen ekstremt fattige og fattige, noe regjeringen har lyktes godt med (Utenriksdepartementet, 2010a). Da Lula overtok presidentembetet i 2002 ble 49 millioner brasilianere klassifisert som fattige. I 2010 er om lag 20 millioner av dem løftet ut av fattigdommen (Economist, 2010c).

For det fjerde vil en slik støtte til et attraktivt investeringsland som det Brasil er i ferd med å bli, kunne gi fordeler dersom norske selskaper skulle få betydelige kontrakter knyttet til brasiliansk offshore oljeutvinning (Ryggvik, 2009: 120; Riis-Johansen referert i Dagens Næringsliv, 2010b).

Brasil er i ferd med å bli en stor mottaker av norsk bistand. Det kan være lett å gi Brasil REDD-midler fordi landet har kapasitet til å forvalte pengene på en troverdig måte, og fordi de allerede er klare for en resultatbasert tilnærming. Det er altså bekvemt å gi penger til et land som allerede har systemer for å ta imot midlene, et land som er i ferd med å bygge opp betydelig økonomisk kapasitet. Samtidig kan det være omstridt å gi REDD-penger til økonomisk svake land fordi de nettopp mangler kapasiteten. Norge foreslår imidlertid å bygge opp en tretrinnsmodell der kapasitetsbygging i potensielle REDD-land er første skritt.

5.4.3 Oppsummering

Selv om både Brasil og Norge har og ønsker seg flere troverdige partnere innenfor REDD-arbeidet, tyder mye på at de begge har stor fordel av samarbeidet. Med behov for å ivareta sin territoriale suverenitet er det et gode å samarbeide med en stat som står ganske uten kolonialistiske ambisjoner, men som tvert i mot liker å framstå som en brobygger på den internasjonale arena. For Norge er det viktig å skape allianser, særlig med de voksende økonomiske stormaktene i verden, som Brasil. Samtidig har Norge et sterkt ønske om å få på plass en global post-Kyoto-avtale, og Brasils troverdighet som REDD-partner og som ideologisk beslektet med Norge får landet til å framstå som en attraktiv forbindelse. Norge ønsker å åpne for kvotehandel i et internasjonalt REDD-regime, noe Brasil enn så lenge har satt foten ned for. Brasil framstår imidlertid som en pragmatisk forhandlingspart internasjonalt.

5.5 Overordnede mål med avtalen

Det kan være en positiv konsekvens av tidlig initiativ og forhandlinger at Brasil og Norge får bidra til å legge premissene for de multilaterale forhandlingene og avtalene som potensielt kommer i framtida. Vilje til å iverksette tiltak kan føre til internasjonal goodwill som er mye verdt også i andre sammenhenger. Det er altså ikke bare verdien av de mulige kommende resultatene av avtalen som må tillegges vekt. Noen ganger kan verdien av handlingen, det å igangsette forhandlinger, medføre vel så stor gevinst. Det er forskjell på verdien av utfallet og verdien av handlingene som kan komme til å føre til et utfall (Underdal, 2007: 236). Både Norge og Brasil håper at prosjektet skal berede grunnen for en internasjonal REDD-avtale som skal bli del av en omfattende post-Kyoto-avtale. Skulle de lykkes med dette, er det nok en gang til stor fordel å kunne sitte ved tegnebordet når en global REDD-avtale skal skisseres.

Norge og Brasil legger vekt på å være sentrale aktører i klimapolitisk sammenheng, og erkjenner at klimapolitiske hensyn må tas bredt. Med en *early action*-tilnærming har landene fått en hånd på rattet. De evner å bidra til å styre utviklingen av et framtidig globalt klimaregime. Hadde ikke Norge og Brasil brukt ressurser på å posisjonere seg når det gjelder klimapolitikk, ville de risikert at andre

tok roret og la til rette for en politikk som kunne truet Brasils og Norges nasjonale interesser. Jo tidligere partene kommer inn i saken, desto større kan sjansene være for at en blir hørt i den videre prosessen.

Brasils og Norges REDD-innsats kan vise seg å lønne seg ved kun å være til. Den internasjonale goodwillen som blir landene til del kan overgå mulige feilinvesteringene som kan bli kjent i ettertid. Her trer et tydelig prosess-generert incentiv inn i bildet: det genereres en stor gevinst utelukkende knyttet til forhandlingsinitiativet, uten at en behøver å ta høyde for at forhandlingene, og til og med avtalen, bidrar til faktisk reduksjon av avskoging og CO₂-utslipp. Brasil er et land med stormaktsambisjoner, Brasils vurderinger til REDD synes parallelle med Norges.

Når klimapolitikk er et felt som tradisjonelt veier lettere enn ressurser, geo- og sikkerhetspolitikk (St.meld. nr. 15, 2008-2009) er det interessant å observere at partene her satser på tidligere lite utprøvde retninger, blant annet REDD. Denne innsatsen kan komme til å belønnes med mer politisk uavhengighet enn landene ellers ville hatt i klimapolitikken.

Med sine ressurser er Brasil et økologisk nøkkelland, og fordi landet viser et forpliktende engasjement (*commitment*) trass i at det ikke har forpliktelser etter Kyoto-protokollen. Og fordi landet er et land av voksende økonomisk viktighet, kan Brasil skape seg en viktig posisjon i de internasjonale klimaforhandlingene (Viola, 2009). I internasjonale forhandlinger har Brasil tradisjonelt opptrådt nokså kompromissløst: skal REDD inkluderes i en internasjonal avtale, er det på det vilkår at i-land ikke skal kunne innfri sine forpliktelser til utslippskutt kun gjennom kvotehandel. Brasil har jobbet for en løsning der REDD inkluderes med struktur som et internasjonalt fond, som Amazonasfondet. Donorer får ingen *offsets*, men bidrar til å redusere avskoging. Brasils standpunkt kan, i tillegg til et økologisk argument, også forklares med at landet kvier seg for å godta en avtale som kan gå på bekostning av landets oppstigning til å bli en global økonomisk stormakt (Butler, 2009).

Som nevnt i den empiriske gjennomgangen er det uenighet om hva slags finansiering en internasjonal REDD-avtale skal ha. Norge kan ha stor økonomisk fordel av at en internasjonalt velger en modell som inkluderer et kvotesystem. Norge har fremmet et forslag om å innføre en markeds mekanisme som siste trinn på en tretrinnsmodell (Norges posisjonsnotat til COP15). Å bygge en plattform for å inkludere skogvern i en ny klimaavtale koster Norge, men skaffer landet betraktelig med goodwill internasjonalt. REDD er så langt et prestisjeprosjekt som kan lønne seg for Norge uansett hvordan det går, fordi initiativet til handling er verdifullt i seg selv.

I tillegg bygger Norge en bro til Brasils næringsliv. Norge bruker USD 1 milliard på regnskogvern i Amazonas, men samtidig gjør Norge gjennom både statlig og privat sektor investeringer som langt overgår REDD-innsatsen. Deler av investeringene gjøres i sektorer som er drivere for avskoging. I forbindelse med Pre-Salt-feltene har Statoil de seneste årene gjort investeringer på mer enn USD 5 milliarder, og Hydro kjøpte nylig bauxittgruver og smelteverk i Amazonas-regionen for USD 5 milliarder. SPU investerer i kjøttindustrien i Amazonas, en næring som står for om lag 80 prosent av avskogingen i regionen. Dette viser at de små penger brukes til å redusere brasiliansk avskoging, mens de store penger bruker på å videreføre den.

5.6 Oppsummering

Strategisk setter Norge seg fore å oppnå tre ulike mål, nemlig gevinster knyttet til klima, biodiversitet og bærekraftig utvikling (St.prp. 1, 2008-2009). Brasil har etter 2005 vist seg enig i at regnskogen må bevares, og har vedtatt flere store klimaplaner. Innsatsen kommer på tross av at Brasil ikke har noen forpliktelser etter Kyoto-protokollen. Innsatsen blir berømmet internasjonalt, og gir Brasil mulighet for å legge premisser for et nytt klimaregime som inkluderer REDD. Både Norge og Brasil har interesse av å bidra til å berede grunnen for en slik avtale, fordi de har interesse av å være premissleverandører i et slik framtidig regime. I tillegg kan det finnes rent materielle interesser forbundet med å legge premissene for avtalen og REDD. Begge ser ut til å bruke muligheten av dette pilotprosjektet til å skaffe seg erfaringer som kan brukes i en multilateral avtale. I tillegg binder de seg nærmere hverandre med tanke på mange andre felt, som næringslivssamarbeid innen mineraler, olje, gass, fisk og vannkraft. Med Brasils store oljefelter finnes store muligheter for norsk leverandørindustri. En kan anse at aktørene har omdømmeorientert interesse av å vise vilje og evne til handling og bruk av ressurser.

6. Hva kan forklare innholdet i avtalen?

Jeg vil i dette kapitlet søke å besvare hva som kan forklare innholdet i regnskogavtalen. Dette vil jeg gjøre først i lys av URA-modellen, for så å åpne opp for asymmetriske forhandlingsparter. Til slutt vil jeg åpne “den svarte boksen”, og ved hjelp av BP-modellen undersøke de sub-nasjonale aktørenes rolle i forhandlingene. Jeg tar for meg Brasils og Norges styrker og svakheter i forhandlingssituasjonen, og analyserer hvordan statenes interesser og makt påvirker innholdet i avtalen. Dette gjør jeg under forutsetning om at hverken Brasil eller Norge har strukturell makt over den andre, men at det er en rekke elementer av asymmetri som gjør seg gjeldende. Dermed kommer Habeebs (1988) forhandlingsteori til nytte som en moderering av en streng URA-retning, hvor utfallet av forhandlingene i større grad ville vært gitt av konteksten. I andre del av kapitlet drøfter jeg de departementale interessekonfliktene, og peker på muligheten for at divergerende interesser kan ha ført til en svakere forhandlingsposisjon for Norge, mens Brasil foreløpig ikke ser ut til å være påvirket av de mange motsetningene på sub-nasjonalt nivå. Grunnen kan være at Brasil ikke ble utfordret i så stor grad at det gikk på de interne motstridighetene løs. Når Brasil fikk det helt som de ville, spiller de interne konfliktene mindre rolle i den konkrete forhandlingssituasjonen. Det er interessant å avdekke hvordan maktrelasjonen påvirker aktørenes muligheter for å få gjennomslag for sine preferanser. I klassisk maktteori får den sterke part alltid igjennom sine ønsker overfor en svakere part. I dette spesifikke tilfellet kan en verken hevde at partene er jevnbyrdige eller at den ene parten er betydelig sterkere enn den andre – de er ganske enkelt svært forskjellige, og de har forskjellige interesser, som ser ut til å samsvare fordi de ligger på ulike nivåer.

6.1 De svingende maktrelasjonene mellom Norge og Brasil

Forholdet mellom Norge og Brasil preges av at Norge er et lite, men rikt land, mens Brasil geografisk dekker et halvt kontinent, og er en voksende kjempe hva gjelder befolkning og økonomi. Brasil er medlem av G20, en organisasjon som består av verdens 20 sterkeste økonomier. Likevel er Brasil et ungt demokrati i den forstand at landet ble styrt ved militærdiktatur fram til 1985 og er et av landene i verden med størst ulikhet mellom fattig og rik. Brasil er et ikke-annex-1-land i Kyoto-sammenheng, og har dermed ingen formelle krav knyttet til seg når det gjelder reduksjon av klimagassutslipp. Mens Norge har betydelige internasjonale krav rettet mot seg, utsettes ikke Brasil et slikt press. I denne sammenhengen er imidlertid Norge giver av bistand, mens Brasil er mottaker, og av Norge mer eller mindre får en “gave” i en størrelsesorden ingen andre har tilbudt dem innenfor samme sektor.

Alle disse elementene må antas å påvirke forhandlinger mellom partene. At Norge i internasjonal sammenheng er meget lite, mens Brasil er en regional stormakt, tyder på at Brasil i overordnet, internasjonal sammenheng kan antas å være Norge overlegen. Imidlertid befinner partene seg i en relasjon der Norge yter Brasil bistand. Ettersom Norge styrer over sine egne midler og dermed kan velge eller velge bort å begunstige Brasil med bistandspenger, skulle en tro at Norge er den sterke parten. Med REDD-initiativ er Brasils relativt sterke økonomi i ferd med å bli en av de største mottakerne av norsk bistand⁶. For Norge, som har lange tradisjoner for bistand til Afrika og Asia, og et sterkt FN-engasjement kan en slik dreining i bistanden tenkes å være omstridt.

Men igjen må vi zoome inn. Relasjonen mellom landene dreier seg i denne sammenhengen om noe enda mer spesifikt enn bistand, nemlig klimapenger som går over bistandsbudsjettet. Brasils adferd har vært preget av at landet fram til 2005 var svært negativt innstilt til betaling for skogbevaring. De seneste årene har landet imidlertid snudd, og blitt en ivrig tilhenger. Brasil har lagt seg på en forholdsvis ydmyk linje med henblikk på tidligere adferd (Angelsen, 2010). Angelsen (2010) mener Brasil kjenner spillets regler, og at de vet å forholde seg til sine forhandlingspartnere på en måte som maksimerer motpartens sympati, samtidig som Brasil maksimerer egen forhandlingsmakt. Ved å velge en forsonlig strategi kan Brasil nå komme i posisjon til å hevde å ha mye å bidra med, men at det som u-land for å lykkes har behov for finansiell støtte utenfra (jamfør PNMC). Dermed skulle det være klart at Norge i denne situasjonen har det definisjonsmessige overtaket, og burde kunne legge premissene i en avtale der Norge styrer pengene mot Brasil, et REDD-land som etter en viss argumentasjon har forspilt mye tid og skog. Med dette *in mente* er det interessant å studere hvordan Brasil likevel har fått gjennomslag for sine preferanser i avtalestrukturen. Gaveelementet knyttet til avtalen skulle tilsa at Norge burde vært den sterke part som kunne antydte, om ikke diktert vilkårene for avtalen. Slik er det ikke.

6.1.1 Brasil holder igjen

Det ser ut til at Brasil har overkommet sin definatoriske mindreverdighet i forhandlingene. Brasil fikk i avtalen gjennomslag for sine synspunkter når det gjelder innholdet i avtalen. Brasil ønsker ikke mikrostyring, men vil selv bestemme hvordan pengene skal forvaltes og hvilke prosjekter som skal støttes. En grunn til dette kan være at Brasil ikke har noe annet valg. Det er bare ved å forsvare seg mot at andre skal kunne legge premissene for hvordan Brasil skal forvalte sine territorielle områder

⁶ Tanzania og Afghanistan pekes av Norad ut som de største mottakerne av norsk bistand, med drøyt USD 120 millioner hver, men Brasil får nesten like mye i regnskogpenger, som føres som bistand. (Norad, 2010). Brasil står ikke en gang på lista over bistandsmottakere.

at Brasil mener de får ivaretatt disse sentrale interessene. Det kan se ut til at Brasils behov for å beskytte sin suverenitet overgår Norges interesser når det gjelder konkrete krav.

Et eksempel på en tapt sak for Norge er ønsket om at en tredjepart skal verifisere målingene av avskoging og av karbonreserver i skog, og endringer i disse. Norge var svært opptatt av å inkludere tredjepartsverifikasjon i samarbeid om REDD, noe som ble understreket i en høring fra Stortingets utenrikskomité (2009). Avtalen mellom Norge og Brasil inkluderer ikke tredjepartsverifikasjon.

Videre var Norge var svært opptatt av at REDD-midlene også skal styrke arbeidet for fattigdomsbekjempelse, ivaretagelse av biologisk mangfold og sikring av rettighetene til urfolk og lokalsamfunn som lever i og av skogen (St.prp. nr. 1, 2008-2009). Disse punktene ble inkludert i avtalen, men spiller ingen rolle for spørsmålet om utbetalinger. Selv om elementene er ment å være likestilte i avtalen, tas det ikke målbare hensyn på disse punktene. Utbetalingene kommer som følge av redusert avskoging, ingenting annet.

Norge ønsker seg også en tretrinnsmodell der kvotehandel er tredje trinn. Dette har Brasil lenge stått hardt i mot, og det er ikke et moment som ble tatt med i avtalen. Norge får altså ingen *offsets* i dette arrangementet.

Nok et argument for at Brasils forhandlingsmakt var så mye tyngre enn Norges, er at Norge spiller med åpne kort: Etersom statsminister Stoltenberg gikk ut med konkrete lovnader allerede på Bali, var Norges incentiv til å være hard i forhandlinger med Brasil svake. En måler politikk ut fra *input*, og dette er noe Brasil vet. Norge hadde allerede lovet penger, og hadde dermed svake pressmidler overfor et Brasil som kjenner spillets regler. Incentivet for å lage en kostnadseffektiv avtale var dermed svært begrenset.

Norge ønsker å satse på regnskogvern. Samtidig er Brasil et av få aktuelle REDD-land i sør som innfrir mange generelle REDD-krav. Spesielt styrker landet sin legitimitet som REDD-partner gjennom INPE, BNDES og NGOene (Løvold, Nordang, Ramos, Azevedo 2010). Landet blir regnet som en kraft en ikke kan komme utenom i et globalt REDD-samarbeid. Brasil er et av regnskoglandene som har kommet lengst når det gjelder overvåkningssystemer og rettsstyring, tross svak oppfølging av et godt lovverk. Med en pålitelig administrator av fondet, troverdig overvåkning fra et romsenter som legger vekt på åpenhet og en sterk NGO-sektor som nyter stor grad av ytringsfrihet, er mange elementer på plass for at Brasil skal godkjennes som REDD-partner, kanskje mer enn mange andre aktuelle land.

Brasil er etter Kyoto-avtalen uten forpliktelser til selv å redusere avskoging. Hele landets regnskoginnsats skjer dermed på eget initiativ. Brasil har på egenhånd tatt grep for å begrense sin

avskoging, blant annet etter på trykk fra innenlandske, internasjonale og utenlandske NGOer. Landet har vedtatt tydelige lover og mål om redusert avskoging, men dersom det ikke skulle lykkes, finnes det ingen internasjonale trusler eller sanksjoner overfor landet. Fordi det ikke finnes noe pressmiddel overfor Brasil kan det selv bidra til å legge føringer for REDD-avtalen med Norge.

6.1.2 Norge vil gjerne gi

Målet er på sikt å gjøre Norge til en foretrukken og naturlig samarbeidspartner for Brasil (Utenriksdepartementet, 2010a). Norge gjør det slik klart at Brasil er et land Norge ønsker å utvide samarbeidet med i årene som kommer. Dette tyder også på at Norge merker seg konkurransen fra andre land ettersom Brasil i internasjonal sammenheng framstår som et stadig mer tiltrekkende land å samarbeide med. Med slike sakskoblinger tatt med i betraktning har Brasil råd til å bruke ressurser på å begrense avskoging (Viola, 2010), da det alt i alt ikke strider med deres økonomiske eller politiske interesser.

Årsaker som kan forklare at Brasil ser ut til å ha en sterkere forhandlingsposisjon enn Norge dreier seg ikke bare om den enes overtak på den andre, men om saksspesifikke relasjoner. Samtidig som Brasil framstår som fritt til å velge sine egne betingelser, har Norge et sterkt ønske om å nå målet om å gi 1 prosent av BNI til bistand. Så lenge REDD går over Norges bistandsbudsjett, bidrar ordningen til å nå dette målet. Norge har et klart ønske om å bruke penger på bistand, da dette er noe som gir Norge anerkjennelse og goodwill internasjonalt. Som et av få land bikker Norge prosenten, noe som vanskelig hadde latt seg gjøre om det ikke hadde vært for regnskogpengene.

Norges REDD-innsats blir lagt merke til også hjemme. Myndighetenes har brukt krefter på å bygge opp bildet av Norge som en foregangsnaasjon innen miljøvern (St.meld. nr. 15, 2008-2009), og REDD-satsingen blir stadig trukket fram av som en viktig innsats som blir lagt merke til internasjonalt. På denne måten dreier norske myndigheter fokus vekk fra den manglende innsatsen for å redusere utslipp på hjemmebane. I Klimaforliket ble det gjort betydelige lovnader for de tiltak som skal gjøres nasjonalt, men så langt er lite gjort (Dagsavisen, 2010b). I stedet fremheves den innsatsen som gjøres i utlandet, og regnskog sees på som en vinner. Samtidig som det nasjonale fokus blir flyttet opp og ut, gir REDD-satsingen Norge mulighet for å få en hånd på rattet i de internasjonale klimaforhandlingene som pågår for å bygge en global klimaavtale som skal gjelde fra 2012. På COP15 i København var REDD et av feltene en kom lengst innenfor, og det antydes at en global REDD-avtale var innen rekkevidde (Næss, 2010). Med sin tidlige satsing gjør Norge seg i stand til å bidra til å legge premissene for en global REDD-avtale, og kanskje også for den potensielle klimaavtalen. Med en innsats som vekker positiv oppsikt internasjonalt får Norge *goodwill* som kan bidra til at landet blir

lyttet til i de videre forhandlingene. I en slik avtale vil Norge bli pålagt forpliktelser der det kan være en styrke å være føre var.

Regnskogmilliarder åpner oljedører, jublet olje- og energiminister Terje Riis-Johansen på sin siste reise til Brasil (Dagens Næringsliv, 2010b). Brasil er et stadig viktigere marked for norsk offshore-teknologi (St.meld. nr. 15, 2008-2009), og Norge og norske bedrifter er i ferd med å gjøre investeringer i Brasil som potensielt kan gi flere ganger så mye tilbake, som pengene Norge bruker på regnskogvern i brasiliansk Amazonas (Leira, 2010) Brasil har en rekke naturressurser Norge er interessert i eller har kompetanse på: mineraler som bauxitt, olje, gass, vannkraft og biodrivstoff er noen. Norges nye Brasil-strategi understreker hvor viktig Norge oppfatter Brasil. Regnskogsatsing og næringslivssamarbeid er hovedspor i strategien (Utenriksdepartementet, 2010a). Ministeren understreker at regnskogpengene har bidratt til svært gode forbindelser mellom Norge og Brasil (Dagens Næringsliv, 2010b). En regnskogsavtale kan derfor sees som et viktig skritt mot videre ressursamarbeid, og dermed er Norge villig til å bruke penger på skogvern.

Det viser seg altså at Norge har mye å vinne på regnskoginitiativet sitt. Brasil, som er en part som kjenner spillets regler, ser muligens dette, og bruker innsikten til å presse Norge ytterligere. Norge hadde ikke spesielt gode kort på hånda i forhandlingene, men vinner i sum, samme hvordan det går. Det kan sågar hende dette initiativet lønner seg for Norge om så en skandale skulle ramme REDD-satsingen i framtida (Angelsen, 2010). Norge vinner på mange fronter, som jeg særlig viste i forrige kapittel.

6.1.3 Oppsummering

I forhandlingene mellom Norge og Brasil ser det altså ut til at Brasil hadde de beste kortene på hånda. Forklaringen på at Brasil i stor grad fikk det som de ville er at Norge kunne vinne uansett hvordan den spesifikke avtalen ble seende ut. Brasil på sin side har ingen forpliktelser internasjonalt, er en troverdig partner og et attraktivt land å samarbeide med. Norge får internasjonal prestisje, får rettet innenlands fokus ut mot innsats i utlandet, og får muligheten til å være med på å legge premissene for en internasjonal klimaavtale. Dermed blir saksspesifikke poenger som kvoter eller fond, bistand og miljø versus klima og karbon ikke fullt så viktige i det særskilte arrangementet. Norge flagger riktignok krav om ivaretagelse av biodiversitet, urfolks rettigheter og fattigdomsreduksjon som betingelser for bidrag, men i praksis finnes ingen måling av måloppnåelse på disse feltene knyttet til avtalen. Brasil velger selv prosjekter. Norge er muligens ikke avhengig av å få svært gode vilkår i dette konkrete arrangementet, så lenge landet kan innkassere gevinster knyttet til andre, mer overordnede målsetninger.

Vi ser her en rekke årsaker til at Brasil i de bilaterale forhandlingene hadde en sterkere saksspesifikk makt enn Norge. Men kanskje er det ikke bare på det mellomstatlige nivå at forklaringer finnes. I tillegg kan det tenkes at stridigheter på nasjonalt nivå bidro til å svekke landenes forhandlingsmakt. Jeg vil i det følgende gjøre en begrenset undersøkelse av sektormotsetninger innad i Norge og Brasil, og vurderer hva de kan ha hatt å si for forhandlingssituasjonen. Dette betyr at jeg åpner opp for at statene ikke er enhetlige, men komplekse aktører der mange stemmer og interesser brytes mot hverandre og har mulighet for å påvirke utfallet. Dermed endrer jeg teoretisk perspektiv fra forhandlingsteori og URA- til BP-modellen.

6.2 Betydningen av det hjemlige spillet: utfordringer på sub-nasjonalt nivå

Forhandlingene mellom Norge og Brasil bør ikke sees ensidig som et spill mellom de statlige aktørene. I tillegg har sub-nasjonale aktører vært involverte i prosessen. Elementer som interne motsetninger angående målsetninger, samt svakt avklarte ansvarsområder i begge land peker mot at det kan være fruktbart å inkludere et sub-nasjonalt nivå for å forstå innholdet i avtalen.

6.2.1 Brasils hjemlige spill

I Brasil eksisterer en rekke problemer i arbeidet med innføringen og gjennomføringen av REDD. Problemene knytter seg til løs ansvarsfordeling, et svakt apparat for rapportering og målkonflikter.

Brasils Riksrevisjon, Tribunal de Contas da União (TCU) har gjort en omfattende revisjon av brasilianske myndigheters arbeid for å redusere avskoging og for å nå nasjonale klimamål i Amazonas-regionen, et område som består av ni delstater. I Brasil er det betydelige problemer knyttet til samspillet mellom myndighetsetater, både horisontalt (eksempelvis mellom departementer) og vertikalt (eksempelvis mellom føderalt og delstatlig nivå) der institusjoner har ansvar for årsakene til avskoging i Amazonas (TCU, 2009). Målkonflikter mellom landbrukspolitikk, transportpolitikk og jordreformpolitikk kolliderer med REDD-mål og -tiltak (TCU, 2009). Brasil mangler tydelig ansvarsfordeling for å følge opp de planer som ble slått fast i nasjonal klimaendringsplan, PNMC.

TCU rapporter om sprikende målsetninger mellom REDD-arbeidet og skogbaserte industrielle aktiviteter, som kan være et hinder for REDD (TCU, 2009). Samtidig som Landbruksdepartementets planer ofte kommer på kollisjonskurs med målet om skogvern, behøves formidling av teknisk assistanse, teknologi og opplæring innen REDD (TCU, 2009). Ofte mangler ressurser til å iverksette og gjennomføre tiltak som er blitt vedtatt.

Revisjonsberetningen viser også at det er utfordringer knyttet til nasjonalt eierskap til REDD-initiativet (TCU, 2009). Slikt eierskap knyttes gjerne til den offentlige administrasjonens kapasitet, og

om det ikke er til stede, kan det gi seg utslag i motkrefter mot prosjektet, korrupsjon og lav oppfølging av lovverket (St.prp. nr. 1, 2008-2009). TCU peker imidlertid ikke på tilfeller der dette skjer i Brasil.

Det finnes ikke en klar definisjon av hva som skal godtas som økosystemtjenester (TCU, 2009). Det er også problemer knyttet til overvåking av skogområder. I Brasil vurderes riktignok overvåkingen av skogsområder som tilfredsstillende, men TCU påpeker at myndighetene ikke skiller mellom lovlig og ulovlig hogst (TCU, 2009). Dette kan bety at en ikke fullt ut har oversikt over avskogingen en ønsker å stoppe, og at det derfor kan være vanskelig å fastslå om målene er nådd eller ikke. I tillegg overvåker Brasil regnskogen i stor grad manuelt, og de er avhengige av optisk satellittovervåking, som ikke fungerer i mørke eller ved skydekke. Riksrevisjonen mener støtte for utvikling av nasjonale strategier og kapasitetsbygging vil kunne bidra her for en bedre form og utvikling (Riksrevisjonen, 2010: 21). Dette er noe Norge ønsker å bidra til på et tidligere stadium i sin lanserte tretrinnsmodell, men Norge anser at Brasil er kommet langt nok i sitt arbeid til at trinn tre kan iverksettes.

Landbruks- og forsyningsdepartementet er i følge TCU ikke effektiv nok som pådriver for reduksjon av klimagassutslipp. Rapporten framhever at jordbruksformål og avskoging ikke blir vurdert i sammenheng. Bare sju prosent av midlene som trengs for å iverksette planer for bærekraftig utvikling av landbruksindustrien i Amazonas er tilgjengelige (TCU, 2009). Selv om Landbruks- og forsyningsdepartementet for å styrke gjennomføringen av bærekraftsplanen har anledning til å søke finansiering fra andre kilder, inkludert Amazonasfondet og Verdensbanken, antas det at planen vil bli underfinansiert de første årene (TCU, 2009). Dette kan bety at landet ikke vil oppnå en optimal effektivitet i sitt arbeid for redusert avskoging.

Et annet hovedpoeng er å innføre regelmessig rapportering om aktivitetene og resultatene som kommer som følge av planene (TCU, 2009). I dag er det svært mye som foregår på delstatsnivå, og det rapporteres ikke nødvendigvis til de føderale myndighetene (TCU, 2009). Det brasilianske miljøverndepartementet får i følge TCU dårlig informasjon fra delstatene, som er de som har informasjon om bruken av skogsområdene (TCU, 2009). Delstatene mangler de nødvendige strukturelle forutsetningene for å kunne godkjenne utnyttelse av skog (TCU, 2009). Dermed blir det ekstra vanskelig å få til et tydelig skille for å måle legal og illegal hogst. TCU etterlyser også en styringsmodell for å måle oppnåelse av målsetninger innenfor klimaplanen, og foreslår et system analogt til det som finnes innenfor PAC, planen for økonomisk vekst (TCU, 2009). Brasils nasjonale plan for klimaendringer (PNMC) fra 2008 inneholder ingen tidsfrister, ansvar, prestasjonsmål eller formål med tiltakene (TCU, 2009). Fraværet av slike kriterier kan gjøre det enda vanskeligere å nå de ambisiøse målene (TCU, 2009).

Det eksisterer en rekke interdepartementale motsetninger når det gjelder interesser, og flere departementer ser seg ikke tjent med å arbeide for skogvern. Handlingsplaner er svake og det finnes konkurrerende incentiver. Delstater har ikke klare prosedyrer for rapportering til det føderale nivået, og de strukturelle betingelsene for gjennomføring av REDD-planene ser uferdige ut.

Når det gjelder de ulike nivåenes påvirkningsmuligheter på REDD-innsatsen, har de fleste involverte aktører en plass i Amazonasfondets styre, COFA. Her sitter representanter fra føderale og delstatlige myndigheter, samt fra sivilsamfunn og næringsliv. Fra føderale myndigheter er seks departementer representert. I tillegg til Miljøverndepartementet (MMA) og Utenriksdepartementet, er det aktører fra Landbruksdepartementet, Departementet for vitenskap og teknologi, Departementet for bistand, industri og handel og fler, og dessuten er BNDES selv representert. På delstatlig nivå er representanter fra alle de ni Amazonas-delstatene på plass. Sivilsamfunnsiden har seks representanter, men bare én er fra urfolk, og barer én er fra sosiale og frivillige organisasjoner. Dette betyr likevel at svært mange sektorer og nivåer har mulighet for å fremme sine interesser i forvaltningen av REDD-midlene fra Norge. (Amazonasfondet, 2010b). At de kan ha hatt en viss innflytelse på Brasils forhandlingsposisjon er ikke utenkelig.

6.2.2 Norges hjemlige spill

Brasil har mange berørte aktører som kan ha påvirket sitt lands forhandlingsmakt, og i Norge synes bildet like fragmentert. Ansvarsfordelingen er også her noe uklar. I Norge har Miljøverndepartementet særlig ansvar for regjeringens miljøpolitikk, og har som oppgave å samordne regjeringens miljøpolitiske mål og resultatoppfølging i miljøpolitikken (Miljøverndepartementet, 2010c). I det interdepartementale arbeidet skal Miljøverndepartementet skal være en pådriver overfor ulike sektormyndigheter på nasjonalt nivå. Klima er et tverrfaglig område hvor mange departementer har ansvar for sektorer som bidrar av klimagassutslipp. Slik sett er også virkemidlene spredt utover til mange departementer. Som i Brasil er det ikke alltid samsvar mellom departementet som har ansvar for måloppnåelse og departementet som har tilgang på virkemidler. I tillegg er det uklart hva slags ansvar de ulike involverte departementer har når det gjelder å nå utslippsmål, og hvem som skal sørge for at tiltak for å redusere utslipp av klimagasser blir iverksatt.

Utenriksdepartementet jobber for å styrke Norge på den globale arena, samtidig som det er opptatt av å inkludere mål for utvikling og bistand. Finansdepartementet er opptatt av kostnadseffektivitet, og har ansvar for Norges handel med klimavoter. Etter at det ble satt sektormål råder ulike meninger om hvorvidt departementene eller regjeringen er ansvarlige for at målene oppnås (Riksrevisjonen, 2010: 21). I Norge likestiller Utenriksdepartementet og Miljøverndepartementet i

Klima- og skogprosjektet de saksspesifikke målsetningene om klima og karbonsparing, å bidra til en bærekraftig utvikling og fattigdom, bevaring av biologisk mangfold og beskyttelsen av lokalbefolkningens interesser og rettigheter (Miljøverndepartementet, 2010a).

Klima- og skogprosjektet har målsetninger innen både klima og utvikling (Miljøverndepartementet, 2010a). Miljøverndepartementet har ansvar for framdrift, styring og prioriteringer, samt de miljøfaglige og politiske prosessene. Miljøverndepartementet og Utenriksdepartementet er enige om at det er Miljøverndepartementet som er den ansvarlige beslutningstaker i regjeringen. Utenriksdepartementet har finansieringsansvar i prosjektet, og er ansvarlig for utviklingsfaglig kvalitetssikring. Mange av de nødvendige tiltakene og oppfølging av midler er delegert til relevante ambassader som er gjenstand for bilateralt samarbeid, deriblant Brasil. Norad har ansvaret for den økonomiske støtten knyttet til frivillige organisasjoner.

Departementene framhever at et nødvendig vilkår for å få til langsiktige resultater er at en tar utviklingshensyn med i betraktningen (Miljøverndepartementet, 2010a). Norad, bistandsdirektoratet som ligger under Utenriksdepartementet, påpeker også at dersom en tar hensyn til lokalbefolkningen, og gir dem muligheter til å få gevinster fra REDD, er det større sjanse for å oppnå bærekraftig skogbruk (Riksrevisjonen, 2010: 162, TEEB, 2008). Norad ønsker derfor at pengene først og fremst skal kanaliseres til befolkningen og ikke til myndighetene (Riksrevisjonen, 2010: 162). Men det er Miljøverndepartementet som forvalter Utenriksdepartementets midler i REDD-sammenheng, fordi disse bistandsmidlene er lagt til Klima- og Skogprosjektet, som administreres av Miljøverndepartementet.

Den norske riksrevisjonen har gjort en undersøkelse av måloppnåelse i den norske klimapolitikken analogt til Brasils (TCU, 2009). Revisjonsberetningen viser at klima- og skogprosjektet krever en innsats som innebærer betydelig risiko, spesielt knyttet til styring, økonomiske incentiver og geografiske forhold (Riksrevisjonen, 2010: 165). Mange usikkerhetsmomenter markeres av Riksrevisjonens vurdering av norsk måloppnåelse i klimapolitikken (2010). Riksrevisjonen retter søkelyset mot Miljøverndepartementets begrensede spillerom. Uklare roller og ansvarsfordeling betyr risiko for at målene ikke blir fulgt opp, og at det ikke er brukt tilstrekkelig relevante og effektive tiltak i arbeidet for å nå klimamål. Undersøkelsen (2010) viser at Miljøverndepartementet fungerer som katalysator og koordinator av arbeidet som utøves gjennom prosessen også når det gjelder kommunikasjon og bilateral kontakt med departementene. I gjennomføringen av sin pådriverrolle står Miljøverndepartementet overfor betydelige utfordringer i form av sterke sektorinteresser (Riksrevisjonen, 2010: 21). Området er også preget av motstridende målsetninger som kan utgjøre en risiko for at langsiktige mål ikke nås (Riksrevisjonen, 2010: 21).

Norge har til Klimakonvensjonen fremmet et forslag om en tretrinnsmodell der en markedsbasert kvotemekanisme er tredje trinn. Skal slike REDD-kvoter innfri sin forventete funksjon, må de imidlertid bli langt færre og langt dyrere enn de er i dag. Det er Finansdepartementet som har ansvar for Norges kvotehandel, og de kan, sammen med næringslivet, tenkes å se REDD som en mulighet til å kunne dreie fokus vekk fra innenlands utslippskutt (Lund, 2010). I et omfattende internasjonalt klimaregime er det stor sannsynlighet for at REDD vil inkluderes som kvotehandelssystem (Angelsen, 2010). Bli REDD del av et kvotesystem, blir REDD-kvoter en salgbar vare som andre varer. Skulle et kvotehandelssystem bli aktuelt, vil Utenriksdepartementet måtte trekke seg ut av REDD-samarbeidet, fordi pengene som investeres i et slikt system ikke lenger er bistandspenger. Å inkludere vilkår som utvikling, biomangfold og urfolks rettigheter i et kvotehandelssystem kan vise seg vanskelig. I så fall vil Finansdepartementet, som i dag tar seg av kvotekjøp, kanskje få en større rolle.

Som vi ser oppstår flere dilemmaer på sub-nasjonalt nivå. Det finnes en konflikt mellom biodiversitet og miljøvern satt opp mot kvotehandel og karbonsparing. Det oppstår også utfordringer mellom nåtid og framtid. I REDD-samarbeidet har Utenriksdepartementet og Miljøverndepartementet ført et utstrakt samarbeid, dette grunnet at REDD, som hovedsakelig er og kommer til å forbli et klimatiltak, er underlagt bistandsbudsjettet. Dette kan i løpet av få år kan medføre problemer departementene i mellom. Disse momentene er viktige og vil kunne skape så mye konflikt at de kan utfordre stabiliteten og langsiktigheten til REDD-prosjektet, både innad i Norge og mellom Norge og Brasil. Usikkerheten rundt målsetninger og rollefordeling kan også bidra til å svekke Norges forhandlingsposisjon, da ulike departementer har ulike mandater.

6.2.3 Oppsummering

Det ser ut til at motsetningen mellom disse sub-nasjonale aktørene ikke i hovedsak gjelder *inngåelsen* av avtalen, men derimot *implementeringen* av den. Brasil og Norge har begge problemer knyttet til interdepartementalt samarbeid. Selv om begge land forsøker å iverksette tiltak på bred basis, svekkes den enhetlige stemmen statene ellers kunne talt med. Det er imidlertid ikke sikkert den hjemlige konflikten har like stor betydning i de bilaterale forhandlingene. Ulike myndighetsinstanser har ulike mål for hva de retter fokus mot når det gjelder regnskoarbeidet. Dette kan bidra til interne stridigheter som kan føre til en svakere forhandlingsposisjon utad. Selv om det samme kan sies å gjelde for Brasil, ser ikke denne typen problemer ut til å ha svekket Brasil utad. Det er klart at land enkelte ganger kan tjene på at den sub-nasjonale nivået ikke godtar det landet på nasjonalt nivå vedtar (Putnam, 1988). For Brasils del kan dette muligens stemme, men det spiller ingen rolle i en forhandlingsrunde der Norge i denne omgang har latt Brasil bestemme. Manglende

ansvarsfordeling internt i Brasil kan få virkninger for den faktiske måloppnåelsen, eller mangel på denne, men det er ikke sikkert det har hatt betydning utad. Min vurdering er at tross sektormotsetninger i både Norge og Brasil, har disse ikke hatt spesielt stor betydning for innholdet i avtalen. Det kan imidlertid hende at dette blir tilfelle i framtida.

7. Avslutning

Ambisjonen med denne oppgaven har vært å etablere på den ene siden hvorfor regnskogavtalen mellom Norge og Brasil kom i stand og på den andre hva som forklarer innholdet i avtalen. Undersøkelsen av bakgrunnen for norsk og brasiliansk klimapolitikk viser at Norge er et land som var tidlig ute med å gjøre analyser med tanke på de tiltak som må settes i verk for å begrense globale klimaendringer. Landet har lenge hatt en samfunnsøkonomisk logikk liggende til grunn for sitt miljøengasjement, og med REDD ser landet en vei som har potensial til å bli effektiv, rimelig og som har positive bieffekter. Brasil har derimot først de seneste årene hatt en positiv holdning til REDD, og landets miljøpolitikk har ofte kommet på kant med ønsket om økonomisk utnytting av naturressursene i Amazonas-regionen. I dag har Brasil bedt i-land om å bidra finansielt til bevaring av Amazonas-regnskogen, og landet har de siste årene i stor grad lyktes med å redusere avskoging.

7.1 Årsaker til at avtalen kom i stand

En årsak til at avtalen kom i stand var at Norge gjennom arrangementet oppnår flere av sine sine målsetninger på det internasjonale nivået: a) internasjonal prestisje, b) ønsket om å bidra til å legge premisser for en multilateral REDD-avtale eller til og med en generell klimaavtale som inkluderer REDD, c) ønsket om å knytte seg nærmere Brasil som et samarbeidsland på mange felter, inkludert handel og næringsliv, d) behovet for å flytte fokus fra hjemlige til utenlandske utslippskutt. Selv om et tyngdepunkt i Norges interesser er hensynet til prestisje internasjonalt, er også økonomi og kostnadseffektivitet av betydning. For Norge er det viktig av økonomiske hensyn å sikre seg en sentral rolle når en ny klimaavtale skal etableres. Norge er imidlertid avhengig av samarbeid med andre land for å kunne innfri sine internasjonale utslippsforpliktelser.

Brasil har imidlertid ingen forpliktelser til å redusere klimagassutslipp etter Kyoto-protokollen. Når landet likevel velger å gjøre det, kan det på flere måter ansees som en langsiktig investering, som gagnar landets overordnede interesser: a) Brasil er en sterk økonomi som kanskje vil bli avkrevd forpliktelser i et senere klimaregime, b) Brasil er et land som merker klimaendringene bedre enn mange andre, og dermed taper store penger og naturressurser på konsekvensene av dem, c) Brasil får som Norge en hånd på rattet når et nytt regime står på trappene, d) Brasils initiativ kan generere betydelig goodwill i neste runde. Samtidig er det påvist at innføringen av REDD ikke er en uoverkommelig økonomisk byrde for Brasil – det er relativt rimelig for Brasil å redusere avskoging.

Som pådrivere for REDD får Norge og Brasil sjansen til å gjøre seg litt mer bemerket, og kan kanskje hindre at andre land legger vilkårene for en avtale som svekker deres ulike overordnede interesser

når det gjelder økonomi. Det kan tenkes at de to landene styrker sin politiske uavhengighet gjennom å ta internasjonalt lederskap på et felt der ikke så mange andre ser ut til å ville føre an.

URA-modellen antas å kunne forklare overordnet og langsiktig motivasjon og adferd og har vist seg nyttig for å framheve mål knyttet til det utenrikspolitiske nivået og staters overordnede interesser. URA-modellen forståeligjør hvorfor en avtale kom i stand, da det er tydelig at partenes overordnede interesser ble vel ivaretatt gjennom avtalen. Partenes overordnede interesser samsvarte uten at de var like, og gav en situasjonsbetinget god løsning begge parter så seg tjent med. Jeg har anvendt forhandlingsteori forankret i URA-modellen til å sortere de preferanser stater har, og studerte den mellomstatlige forhandlingsprosessen i lys av denne.

7.2 Innholdet i avtalen

Når jeg har undersøkt hvordan og hvorfor regnskogavtalen mellom Norge og Brasil kom i stand, har partenes mål, samt makt til å realisere mål, vært sentrale. Med betydelig saksspesifikk makt lyktes Brasil med å påvirke forhandlingenes agenda og utfall. Analysen viser at Norges saksspesifikke makt i møte med Brasil var svak. Norge hadde i forkant av forhandlingene spilt med åpne kort, og gjort det klart at REDD var et område landet ville bruke penger på. Brasil blir ansett som et av regnskoglandene med best kapasitet til å greie å redusere avskoging, og med underaktører som ønsket seg kostnadseffektive klimatiltak, var landet ikke til å komme forbi. Disse funnene stemmer godt overens med teorien om forhandlingsmakt. Når en aktør kontrollerer godet motspilleren er interessert i, kan motparten stille betingelser for at den førstnevnte skal få det den ønsker seg, og da får den sjelden godet gratis eller uten omkostninger. Det er Bs avhengighet av A som gir A makt over B (Underdal, 2001a:117). En slik situasjon ser det ut til at Norge har kommet i i møtet med Brasil. Norge vil bruke pengene, mens Brasil holder igjen.

På sub-nasjonalt nivå fantes motstridende interesser innad i både Norge og Brasil. Men det funn at overordnede interesser hadde så stor betydning for at avtalen ble inngått, påvirket også viktigheten av de sub-nasjonale aktørenes innflytelse på forhandlingsprosessen. Disse underaktørene ser ikke ut til å ha fått særlig gjennomslag når det gjelder *inngåelsen* av avtalen, men de kan derimot komme til å spille en viktig rolle når det gjelder *implementeringen* av avtalen. Innholdet i avtalen er derfor basert på Brasils saksspesifikke interesser, og ble avgjort av Brasils saksspesifikke makt. Brasil fikk igjennom sin vilje på alle punkter i den konkrete avtalen, mens Norge måtte gi tapt når det gjaldt flere av sine forsetter.

I forhandlingene ble mange vilkår lagt av Brasil, noe som gir et bilde av at Brasil var den parten som hadde sterkest forhandlingsmakt. Min vurdering er at de overordnede interessene for Norge var

viktigere enn de saksspesifikke interessene fordi Norge vinner mye ut fra langsiktig perspektiv. For Brasil gjelder også overordnede målsetninger, men Brasils forhandlingsmakt var sterk fordi Brasil selv velger sitt engasjement og sin grad av involvering. For Brasil er det forholdsvis rimelig å redusere avskoging, samtidig som landet ikke har klare forventninger knyttet til seg internasjonalt.

Når Norge likevel er tilfreds, er det grunn til å anta at landets overordnede interesser ble ivaretatt gjennom initiativet. De overordnede interessene dreier seg ikke bare om den spesifikke avtalen, men om konteksten forhandlingene befinner seg i. Når Norge bøyd av på mange saksspesifikke interesser, tyder det på at de prioriterer sine overordnede, mer langsiktige interesser. Med initiativet kan det antas at Norge styrker sin posisjon i det internasjonale makthierarkiet, altså sin generelle makt. Samtidig oppnår partene bieffekter som har potensiale til å overgå kostnaden ved initiativet og mulige feiltrinn. Verdien av initiativet i seg selv kan vise seg å ha en større verdi for partene enn de fordeler som oppnås gjennom det konkrete arrangementet.

Når jeg har skilt mellom det generell og det saksspesifikke nivået, fremtrer mønstre med hensyn til hva slags nivå som ser ut til å være det viktigste for partene. Det er en tendens til at det for partenes del går et skille mellom prioriteringen av de overordnede interessene som blir vektlagt i situasjonen, og som forklares med URA-modellen, og de saksspesifikke faktorene i forhandlingene, som også kan forklares med forankring i URA-modellen, men der det var fruktbart å åpne for å supplere med drivkrefter på det nasjonale nivået. Forhandlingsmakt kan svekkes eller styrkes avhengig av hvor enhetlig statsaktøren som forhandler er. Med en enhetlig makt øker problemløsningskapasiteten. Fordi konflikt på det nasjonale nivået, der departementers målkonflikter står mot hverandre, kunne bidratt til at Norges forhandlingsmakt overfor Brasil ble svekket, var denne sammenhengen verdt å undersøke. BP-perspektivet bidrar til å forklare motivasjon knyttet til saksspesifikke interesser, som ikke ser ut til å være like viktige for Norge. Brasil kunne diktere vilkårene for avtalen fordi parten ikke har noe å tape internasjonalt. Brasil har ingen forpliktelser etter Kyoto, og velger selv hva slags klimatiltak de vil iverksette. Brasil er en sterk økonomi som drar nytte av å kunne kalle seg et u-land, og slik generere midler til klimaprojekter i-land selv ønsker å støtte.

Den situasjonsbetingede løsningen er god nok for begge aktører, også for parten som taper i forhandlingene, Norge, fordi denne vinner på et overordnet plan samtidig som motparten, Brasil, heller ikke taper. Slik sett har partene funnet en pareto-optimal løsning der begge er fornøyde. Partene har i avtalen funnet et punkt som er innenfor et mulighetsrom der de anser at de sammen skaper et utfall som er bedre enn det de ville greid på egenhånd. De gevinstene som skapes er imidlertid ikke nødvendigvis like. Partene tjener på ulike nivåer, og med ulike tidshorisonter.

7.3 Klimatiltak som kan være lette å få i stand

For framtida kan det vise seg vanskelig å fornye den bilaterale avtalen. Norge er opptatt av at flere givere skal komme til, og har foreslått en tretrinns modell der trinn tre inkluderer en markeds mekanisme. Brasil har lenge motsatt seg karbonkvoter knyttet til skog, og vil ha en videreføring av fondstrukturen. Internasjonalt råder uenighet om hvordan REDD kan inkluderes i en internasjonal klimaavtale.

Klimaproblemene er globale, og kan bare løses globalt. Men en ny global klimaavtale som kan inkludere REDD synes i dag, noen uker før Cancun-toppmøtet COP16, fjern. Etter COP15 i København har potensielle forhandlingsresultater raknet, tilliten er oppløst og en rekke hindre møter forhandlerne (Aftenposten, 2010; Dagsavisen, 2010a). Å få til avtaler for klimatiltak er ofte svært vanskelig fordi det å tilby globale fellesgoder inviterer til å være gratispassasjer. Det innebærer ofte å måtte tåle tap mens noen tjener på andres innsats. Dette er en problemstilling Norge og Brasil ser ut til å ha kommet forbi. Regnskogavtalen mellom Norge og Brasil står i sterk kontrast til det internasjonale klimakaoset. De to landene har lyktes i å gi begge parter fordeler, på tross av at initiativet i første omgang synes kostbart for omverdenen. Men sammenlignet med hva landene får tilbake, kan avtalens *early action*-tilnærming nærmest kalles en investering i framtida, ei framtid som garantert vil by på forpliktelser, særlig for Norge, men sannsynligvis også for Brasil.

Avtalen kan stå som et eksempel på et klimatiltak som er forholdsvis lett å få i stand. I en internasjonal setting kan den kanskje inspirere andre land til å inngå bilaterale avtaler eller avtaler mellom få land, noe som i følge spillteoretisk logikk er langt enklere enn avtaler mellom mange land (Hovi, 2008:55).

Det ser ut til at FNs medlemsland tenker på å gå bort fra et felles forhandlingsspor i FN-regi (Brundtland referert i Aftenposten, 2010). En prosess som er mindre formell, og som gir anledning til å gå raskere frem på enkeltområder som skogvern, kan lykkes der FN-sporet gjennom 20 år har vært uten videre suksess (Stern referert i Aftenposten, 2010). Å bygge et internasjonalt klimaregime bit for bit, basert på fragmenterte sektoravtaler der noen land går sammen om visse forpliktelser, er kanskje ikke like elegant som en felles, global løsning, men fleksibiliteten det gir kan sørge for at tiltakene virker. Problemene som oppstår med slike enkeltsaksavtaler knytter seg til de samme typer problemer som har vært diskutert i denne oppgaven; addisjonalitet, permanens og lekkasjer, blant mye annet.

Likevel er denne etasjebyggingen eksempel på klimatiltak det går an å få til, ikke minst når det gir aktørene fordeler som i tilfellet mellom Norge og Brasil; ivaretagelse av nasjonale interesser som

politisk og økonomisk sikkerhet, velferd og prestisje internasjonalt, og dessuten sakskoblinger knyttet til videre samarbeid mellom landene på felter som handel og næringsliv.

7.4 Vurdering av funnernes gyldighet

Når det gjelder funnene mine innenfor spørsmål en, mener jeg å ha gjort sterke funn når det gjelder forklaringer på hvorfor avtalen kom i stand. URA-perspektivet gav meg et godt rammeverk for å vurdere statenes interesser og deres handlemåte virket rasjonell i en sammenheng der begge kunne vinne innenfor et felt som ofte oppfattes som vanskelig.

Forhandlingsteorien gav meg i kapittel 6 mulighet for å drøfte maktrelasjonene og de ulike styrkene og svakhetene til Brasil og Norge i forhandlings situasjonen. Teorien var et fruktbart redskap for å vise hvordan partenes interesser kunne påvirke forhandlingenes svingninger. En hardere spillteoretisk tilnærming ville i mindre grad gitt rom for den dynamikken en slik forhandlings situasjon kunne romme.

Selv om URA-modellen tar høyde for saksspesifikke faktorer, ville jeg i tillegg undersøke det hjemlige spillet, der ulike sektorer og sub-aktører jobbet for sine særinteresser. Derfor ble URA-modellen supplert med en BP-modell, som åpner for at sub-nasjonale aktører har innflytelse på forhandlingsprosessen. URA-modellen tar ikke høyde for at aktører ikke alltid er enhetlige, og modellen ble mykt opp. De funnene jeg gjorde innenfor denne delen av analysen virket ikke spesielt sterke for å forklare innholdet i avtalen. Likevel kan de peke framover mot problemstillinger som kan gjøre seg gjeldende i framtida. Undersøkelsen viste at både Brasil og Norge preges av målkonflikter på nasjonalt nivå, men at det ikke spilte spesielt stor rolle for forhandlingene og utfallet av dem.

Skulle jeg peke på veien videre for arrangementet, vil det bli interessant å se om avtalen fornyes ved neste korsvei. Dette vil avhenge av om andre i-land kommer med i arbeidet for REDD. En spennende problemstilling er hvorvidt Norge og Brasil kan tenkes å videreføre et bilateralt arrangement uten bredere støtte fra internasjonale organisasjoner. En global post-Kyotoavtale er fremdeles ikke på plass, og REDD er enda ikke inkludert i internasjonal klimaavtale. Kanskje vil partene i framtida igjen møtes i en kombinert løsning der begge får realisert gevinster som er viktige for parten selv.

Dersom jeg skulle trukket inn andre forklaringer på hvorfor avtalen har kommet i stand, er det nærliggende å tenke seg anvendelse av en modell som inkluderer det kognitive aspektet. March og Olsens (1989) "*logic of appropriateness*" ville vært et fruktbart supplement til min tilnærming. En slik dimensjon ville styrket forklaringen ytterligere med sitt fokus på hva slags problemer partene står overfor. I miljøproblematikk råder ofte usikkerhet, og åpenheten for å lære gjennom prosessen blir understreket av begge regjeringer. Både Norge og Brasil understreker at de ser på regnskogavtalen

som en mulighet for å danne seg erfaringer og som et pilotprosjekt en kan trekke lærdom av. Normer og lærdom har ikke vært sentralt i denne oppgaven, selv om det ble gjort klart at det fantes underaktører med et oppriktig ønske om å gjøre gode handlinger.

Informanter

Intervjuer

- Johansen, Øyvind Udland. Seniorrådgiver i Utenriksdepartementets Latin-Amerikaseksjon. Intervju 11.03.10
- Leira, Torkjell. programkoordinator for Amazonas, Regnskogfondet. Intervju 03.03.10.
- Nordang, Inge. Ambassaderåd ved Norges ambassade i Brasília, Brasil. Telefonintervju 16.02.10
- Næss, Inger Gerd. Seniorrådgiver i Miljøverndepartementet for KOS. Intervju 26.03.10

Personlige samtaler og korrespondanse

- Angelsen, Arild. Professor ved Institutt for økonomi og ressursforvaltning, Universitetet for miljø og biovitenskap. Personlige samtale 09.03.10
- Kasa, Sjur. Seniorforsker ved CICERO. Personlige samtale 22.03.10
- Ramos, Adriana. NGOen Instituto Socioambiental (ISA). Ramos sitter som representant for brasilianske miljøorganisasjoner i Amazonasfondets styre (COFA). e-postkorrespondanse 8.-16.06.10
- Viola, Eduardo. Professor i International Relations ved Universitet i Brasília, Brasil. e-postkorrespondanse 5.-6.06.10

Informasjon framkommet på seminar:

- Det brasilianske miljøverndepartementet (MMA), (2010). Tasso Azevedo, representant for MMA, på seminaret *What can we learn from the Brazilian Amazon Fund*, arrangert av Regnskogfondet og ISA 28.05.10.
- Instituto Socioambiental (ISA) (2010). Adriana Ramos, representant for brasiliansk NGO-forum i COFA, på seminaret *What can we learn from the Brazilian Amazon Fund*, arrangert av Regnskogfondet og ISA 28.05.10.
- Løvold, Lars (Regnskogfondet) (2010) på seminaret *What can we learn from the Brazilian Amazon Fund*, arrangert av Regnskogfondet og ISA 28.05.10.
- Nordang, Inge. Ambassaderåd ved Norges ambassade i Brasília, Brasil, på seminaret *What can we learn from the Brazilian Amazon Fund*, arrangert av Regnskogfondet og ISA 28.05.10.
- Nepstad, Daniel, seniorforsker, Woods Hole Reserach Center, USA (2010). Foredrag på seminaret *Amazonas - mangfold eller motorvei*. Seminar arrangert av Regnskogfondet, 14.-15. oktober 2010.

Sentrale bakgrunnsdokumenter

Brasils regjering (2006a), Positive incentives for voluntary action in developing countries to address climate change: Brazilian perspective on Reducing Emissions from Deforestation Paper presentert på UNFCCC COP 12, Nairobi, Kenya, 26.10.2010: <http://unfccc.int/files/meetings/dialogue/>.

Brasils regjering (2009). Lov nr. 12.187: Hentet 19.10.2010:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12187.htm

Donation Agreement mellom det norske Utenriksdepartementet og BNDES. Signert 25.03.09. Hentet 21.06.10 fra

http://www.regjeringen.no/upload/MD/Vedlegg/Klima/klima_skogprosjektet/donation_agreement_bndes.25.03.09.pdf

Kyoto-protokollen (1998) til UNFCCC. Hentet 21.06.10 fra <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>

Memorandum of Understanding (2008). MoU mellom den norske og den brasilianske regjeringen vedrørende samarbeid knytte til kampen mot global oppvarming, bevaring av biodiversitet og styrking av en bærekraftig utvikling. Signert 16.09. Hentet 21.06.10 fra http://www.regjeringen.no/upload/MD/Vedlegg/Klima/klima_skogprosjektet/MoU_Norway_Brazil.16.09.08.pdf

Miljøverndepartementet (2008). Klimaforliket: Avtale om klimameldingen http://www.regjeringen.no/upload/MD/Vedlegg/Klima/avtale_klimameldingen.pdf

MMA (2009). Cenários para Oferta Brasileira de Mitigação de Emissões, 13.11. Hentet 19.10.2010: http://www.mma.gov.br/estruturas/182/_arquivos/cenarioemissoes_182.pdf

Norges Posisjonsnotat til COP15 (2009). Hentet 21.06.10 fra http://www.regjeringen.no/upload/MD/Vedlegg/Klima/klimaforhandlinger/norges_posisjonsnotatCOP15.pdf

Norges Regjering (2007). Statement at the High Level Segment of the UN Bali-Conference on Climate Change, 13.12. Erik Solheim, Minister of the Environment and International Development. Hentet 19.10.10 fra http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/aktuelt/taler_artikler/ministeren/erik_solheim/2007/Statement-at-the-High-Level-Segment-of-t.html?id=493901

Norges Regjering (2009). Soria Moria II, politisk plattform for flertallsregjeringen 2009 – 2013. Hentet 19.10.2010 fra http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2009/Ny_politisk_plattform_2009-2013.pdf

Plano Amazônia Sustentável, PAS (Plan for en bærekraftig utvikling i Amazonas-regionen) (2008)

Plano de Ação para Prevenção e Controle dos Desmatamentos na Amazônia Brasileira, PPCDAM (Handlingsplan for bevaring av og kontroll over avskogingen i brasiliansk Amazonas) (2004)

Plano Nacional sobre Mudança do Clima, PNMC (Nasjonal klimaendringsplan) (2008). Hentet 19.10.2010: http://www.mma.gov.br/estruturas/smcq_climaticas/_arquivos/plano_nacional_mudanca_clima.pdf

Programa de Aceleração do Crescimento, PAC (Program for økt økonomiske vekst) (2007 og 2010)

St.meld. nr. 15 (2008-2009). *Interesser, ansvar og muligheter. Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk*. Hentet 19.06.10 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stmeld/2008-2009/stmeld-nr-15-2008-2009-/3.html?id=548678>

St.meld. nr. 26 (2006-2007). *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand*. Hentet 25.05.10 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/regpubl/stmeld/2006-2007/Stmeld-nr-26-2006-2007-/7/3/14.html?id=465388>

Stortingets utenrikskomité (2009). *Innstilling fra Stortingets utenrikskomité om Klima, konflikt og kapital. Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom (Innst. S. nr. 269 (2008–2009))*. Hentet 21.05.10 fra <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2008-2009/inns-200809-269/?lvi=0>

Stortingsproposisjon 1 (2008-2009). Statsbudsjettet

Stortingsproposisjon 1 2010-2011. Statsbudsjettet.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/prop/2010-2011/prop-1-s-20102011-/7.html?id=616387>

Tribunal de Contas da União (Brasils Riksrevisjon), (2009). Auditoria de Natureza Operacional para avaliar as políticas públicas voltadas para a Amazônia Legal, tendo em vista a mitigação das emissões de gases de efeito estufa (Operasjonell revisjon for å evaluere den offentlige politikken rettet mot Amazonas-området med tanke på reduksjon i utslipp av drivhusgasser)

UNDP (2009). UN-REDD Programme Fund, Overview. Hentet 12.11.09.

<http://www.undp.org/mdtf/un-redd/overview.shtml>

UNEP (2002) Rio Declaration on Environment and Development. Hentet 26.10.2010:

<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=78&articleid=1163>

UNEP (2010). Overview of REDD proposals submitted to the UNFCCC. Hentet 19.10.2010:

http://unfccc.int/methods_science/redd/country_specific_information/items/4537.php

UNFCCC, Bali Road Map (2007). Hentet 21.06.10 fra

http://unfccc.int/files/meetings/cop_13/application/pdf/close_stat_cop13_president.pdf

UNFCCC (2009). REDD Finance Mechanisms. TFD Background Paper. Hentet 19.10.2010:

http://unfccc.int/files/methods_science/redd/application/pdf/tfd-redd-finance-background-paper.pdf

Litteratur

Aftenposten (2008). "2/3 skal kuttet hjemme". 17.01. Hentet 14.06.10 fra <http://www.aftenposten.no/klima/article2201364.ece>

Aftenposten (2009). "- Stor fare for regnskog-korrupsjon", 08.12. Hentet 14.06.10 fra <http://www.aftenposten.no/klima/article3410820.ece>

Aftenposten (2010). "Stoltenberg gir opp global klimaavtale". 15.10. Hentet 26.10.10 fra <http://www.aftenposten.no/klima/article3857049.ece>

Alencar, A., D. Nepstad, D. McGrath, P. Moutinho, P. Pacheco, M. Del Carmen, V. Díaz og B.S. Soares-Filho. (2004). *Desmatamento na Amazônia: indo além da emergência crônica*. Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) Belém, Pará, Brasil.

Allison, G.A. (1969). "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis" i *The American Political Science Review*, Vol. 63, No. 3, pp. 689-718. Hentet 01.09.10 fra <http://www.jstor.org/stable/1954423>

A-magasinet (2010) "Norske milliarder regner over Brasil" av Sidsel Dalen. Nr. 35. 03.09.

Amazonasfondet (2010a). "Amazon Fund". Hentet 30.05.10 fra <http://www.amazonfund.gov.br/>

Amazonasfondet (2010b). Comitê Orientador do Fundo Amazônia – COFA. Hentet 26.10.10 fra http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_pt/Esquerdo/Fundo/cofa.html

Amorim, C. (2007). Tale av Brasils utenriksminister C. Amorim under klimatoppmøtet på Bali COP13. Hentet 25.05.09 fra http://www.brasilemb.org/index.php?Itemid=133&id=229&option=com_content&task=view

Andersen, S. (1997). *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.

Andresen, Steinar og Elin Lerum Boasson (2008). Internasjonalt klimasamarbeid i Andresen, Steinar, Elin Lerum Boasson og Geir Hønneland (eds): *Internasjonal miljøpolitikk*. Bergen, Fagbokforlaget, 2008, pp. 71-85. In Norwegian.

Angelsen, A. (2007). "Ut og kjøpe regnskog". Kronikk i *Dagbladet*, 27.12.07

Angelsen, A. (2008). "REDD models and baselines". *International Forestry Review* 10 (3), s. 465-475.

Angelsen, A. (red.) (2008b). *Moving ahead with REDD: issues, options and implications*, CIFOR, Bogor, Indonesia.

Angelsen, A., Brockhaus, M., Kanninen, M., Sills, E., Sunderlin, W.D., Wertz-Kanounnikoff, S. (red.), (2009). *Realising REDD+: National strategy and policy options*. Center for International Forestry Research (CIFOR), Bogor, Indonesia.

BBC (2008). "Brazil's Amazon minister resigns". 14.05. Hentet 26.05.10 fra <http://news.bbc.co.uk/2/hi/7399715.stm>

- BBC (2009). "Brazil proposes carbon cut target", 14.11. Hentet 15.10.2010:
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/8360072.stm>
- Bergens Tidende (2010). "Nye oljefelt bra for klimaet, meiner Stoltenberg" Hans K. Mjelva. 16.10. Hentet 26.10.2010 fra: <http://www.bt.no/nyheter/innenriks/--Nye-oljefelt-kan-redde-klimaet-1175248.html>
- Bistandsaktuelt (2008). "Oljefeber i Brasil". 22.10. Hentet 30.05.10 fra [http://www.bistandsaktuelt.no/Nyheter+og+reportasjer/Arkiv+nyheter+og+reportasjer/Visning+Artikkel+\(arkiv\)?key=112127](http://www.bistandsaktuelt.no/Nyheter+og+reportasjer/Arkiv+nyheter+og+reportasjer/Visning+Artikkel+(arkiv)?key=112127)
- Bistandsaktuelt (2010a). "OECD: Økt bistand tross finanskrise", 18.04. Hentet 19.04.2010 fra <http://www.bistandsaktuelt.no/Nyheter+og+reportasjer/Arkiv+nyheter+og+reportasjer/OECD%3A+%C3%98kt+bistand+tross+finanskrise.167357.cms>
- Bistandsaktuelt (2010b). "– Amazonas-fondet en suksess". 30.09. Hentet 26.10.2010:
<http://www.bistandsaktuelt.no/Nyheter+og+reportasjer/Arkiv+nyheter+og+reportasjer/%E2%80%93+Amazonas-fondet+en+suksess.205015.cms>
- Boasson, Elin Lerum, (2005). *Klimaskapte beslutningsendringer?* FNI Rapport 13/2005.
- Butler, R. (2009a). "Brazil's plan to save the Amazon rainforest". *Mongabay*. 02.06. Hentet 30.05.10 fra <http://news.mongabay.com/2009/0602-brazil.html> (Miljøverndepartementet henviser til Mongabay)
- Butler, R (2009b). "Political infighting in Brazil threatens the Amazon rainforest". *Mongabay*. 01.06. Hentet 19.06.10 fra http://news.mongabay.com/2009/0601-brazil_politics.html
- Börner J., Wunder S., Wertz-Kanounnikoff S., Tito M.R., Pereira L., Nascimento N., (2010). "Direct conservation payments in the Brazilian Amazon: Scope and equity implications", i *Ecological Economics*, 69 (6), pp. 1272-1282.
- Camargo, O. de (2009). "Elite politica brasileira e a renegociação das dividas do credito rural : o caso da bancada ruralista". Dissertação mestrado. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.
- Campanili, M. (2009). "João Paulo Capobianco: Avanço brasileiro na área do clima é tímido" i *Clima e Floresta*, edição 09. Hentet 15.06.10 fra <http://www.ipam.org.br/revista/Joao-Paulo-Capobianco-Avanco-brasileiro-na-area-do-clima-e-timido/36>
- Chhatrea, A. og Agrawalb, A.(2009). Trade-offs and synergies between carbon storage and livelihood benefits from forest commons in *PNAS*. October 20, 2009, vol. 106, no. 42, p.17667-17670
- Chomitz, K.M., Buys, P., Luca, G. de, Thomas, T.S. og Wertz-Kanounnikoff, S. (2007). *At Loggerheads? Agricultural Expansion, Poverty Reduction, and Environment in the Tropical Forests*. World Bank, Jakarta, Indonesia
- CIFOR (2010). REDD Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation <http://www.forestsclimatechange.org/REDD-basics.html>

- Dagens Næringsliv (2009b). "Drivhuseffekten". 21.03. Hentet 19.03.2010:
<http://avis.dn.no/artikler/avis/article274267.ece>
- Dagens Næringsliv (2010b). "Regnskog-milliarder åpner oljedører". 14.09. Hentet 15.09.2010:
<http://www.dn.no/energi/article1975276.ece>
- Dagens Næringsliv, (2008a). "Norsk oljerus i Brasil" 15.09.
- Dagens Næringsliv, (2008b). "Kan bli partner i gigantfelt". 16.09.
- Dagens Næringsliv, (2009). "Vil bekjempe fattigdom med olje". 03.09.
- Dagens Næringsliv, (2010). "Norsk olje-klondyke i Brasil". 20.05.
- Dagsavisen (2010a). "Klimaavtale bit for bit". 15.10.
- Dagsavisen (2010b). "Storm rundt klimaforliket". 23.10.
- DeFries, R., Achard, F., Brown, S., Herold, M., Murdiyarso, D., Schlamadinger, B. og C. De Souza (2006). Reducing Greenhouse Gas Emissions from Deforestation in Developing Countries: Considerations for Monitoring and Measuring, Report of the Global Terrestrial Observing System (GTOS) number 46, GOF-C-GOLD report 26, Hentet 17.06.10 fra www.fao.org/gtos/pubs.html
- Economist, The (2009). "Climate change and forests: Touch wood". 17.12. Hentet 30.05.10 fra http://www.economist.com/world/international/displaystory.cfm?story_id=E1_TV TNJVTR
- Economist, The (2010a). "Brazil's booming economy: Flying too high for safety". 20.05. Hentet 30.05.10 fra http://www.economist.com/world/americas/displaystory.cfm?story_id=16167612
- Economist, The (2010b). "The BRICs: The trillion-dollar club". 15.05. Hentet 04.06.10 fra http://www.economist.com/world/international/displaystory.cfm?story_id=15912964
- Economist, The (2010c). "Lula's Legacy". 30.09. Hentet 19.10.2010:
<http://www.economist.com/node/17147828>
- Economist, The (2010d). "Speak softly and carry a blank cheque". 15.07. Hentet 27.10.10:
<http://www.economist.com/node/16592455>
- Eliasch, J. (2008). Climate Change: financing global forests: the Eliasch Review. Office of Climate Change, Storbritannia
- Fearnside, P.M. (2008). "Amazon Forest Maintenance as a Source of Environmental Services". Anais da Academia Brasileira de Ciências. vol:80(1). s. 101-114.
- Fearnside, P.M. (2009). "Science and carbon sinks in Brazil". *Climate Change*. (Kommer.) Hentet 27.04.10 fra http://philip.inpa.gov.br/publ_livres/Preprints/2009/Climatic%20Change%20Lahsen%20comment-preprint.pdf
- Fermann, G. (2007): "Utenrikspolitiske målsettinger og virkemidler" kap. 2, s. 28-65 i Hovi, J. og Malnes, R. (red.): *Anarki, makt og normer – Innføring i internasjonal politikk*. Oslo: Abstrakt Forlag.

Finansdepartementet (2010a). "Hvordan foregår handel med klimakvoter?" Hentet 24.05.10 fra, http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/barekraftig_utvikling/statens-kvotekjop-2/hvordan-foregar-handel-med-klimakvoter-2.html?id=588009

Finansdepartementet (2010b). "Hvorfor skal staten kjøpe 25-30 millioner klimakvoter innen 2012?" Hentet 25.05.10 fra http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/barekraftig_utvikling/statens-kvotekjop-2/hvorfor-skal-staten-kjope-25-30-millione.html?id=588003

Forskning.no (2009b). "Økonomi og ressursforvaltning: Mobilisering mot avskoging". 23.12. Hentet 28.04.10 fra <http://www.forskning.no/artikler/2009/desember/237853>

Forskning.no, (2009a). "Rasering av regnskog gir kortsiktig gevinst". 15.06. Hentet 07.06.10 fra <http://www.forskning.no/artikler/2009/juni/222965>

Gourevitch, P. (1978). "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics", International Organization 32, pp. 881-911.

Habeb, W M (1988): *Power and Tactics in International Negotiation. How Weak Nations Bargain with Strong Nations*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.

Hochstetler, K, og M. E. Keck (2007). *Greening Brazil: environmental activism in state and society*. Durham, NC: Duke University Press Books.

Hovi, J. (2008). *Spillteori. En Innføring*. Universitetsforlaget, Oslo.

INPE-MMA. (2005). "Monitoramento do desflorestamento bruto da Amazônia Brasileira". Ministério da Ciência e Tecnologia, São José dos Campos, São Paulo. Hentet 19.05.10 fra <http://www.obt.inpe.br/prodes/index.html>.

Instituto Nacional de Pesquisa Espacial - INPE (2007), Estimativas Annuais de Desmatamento. Projecto PRODES monitoramento da floresta Amazônica Brasileira por satélite, Hentet 19.10.2010: <http://www.obt.inpe.br/prodes/>

Jenkins, C.N., Joppa, L. (2009). "Expansion of the global terrestrial protected area system". *Biological Conservation*, Volume 142, nr. 10, ss. 2166-2174. Hentet 19.06.10 fra www.elsevier.com/locate/biocon

Kaimowitz, D., Mertens, B., Wunder, S., og Pacheco, P., (2004). *Hamburger connection fuels Amazon destruction*. Center for International Forest Research, Bogor, Indonesia.

Kallbekken, Steffen (2008). "Slik skal Norge oppfylle klimamålene" i *Klima* 1-2008, Cicero, Oslo.

Kjeldstadli, K. (1999). Fortida er ikke hva den en gang var, Universitetsforlaget

Latin American Herald Tribune (2010). "Brazil Announces 2nd Phase of Trillion Dollar Infrastructure Plan". 01.04. Hentet 27.04.10 fra <http://laht.com/article.asp?ArticleId=354537&CategoryId=12396>

Lijphart, A. (1971). Comparative Politics and the Comparative Method. *The American Political Science Review*, Vol. 65, No. 3, pp. 682-693. Hentet 18.06.10 fra <http://www.jstor.org/stable/1955513>

Lund, K. (2010). "Viktige avveininger i klimapolitikk". Innlegg i Stavanger Aftenblad 17.02. Hentet 19.06.10 fra http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/aktuelt/taler_artikler/taler_og_artikler_av_ovrig_politisk_led_e/taler-og-artikler-av-statssekretar-kjeti/2010/Viktige-avveininger-i-klimapolitikk.html?id=593820

Lunde, L. og Thune, H. m.fl., (2008). *National interest: Foreign policy in a globalised world – The case of Norway*, Utenriksdepartementet, Oslo.

Lundli, H.E. og M. Reitan (2004). *Climate Change: Cost-effectiveness Abroad, Possibilities at Home* i Jon Birger Skjærseth: *International regimes and Norway's environmental policy: crossfire and coherence*. Ashgate Publishing: Burlington, USA.

Løvold, L. (2009). "Klimatrusselen kan åpne en grønn utviklingsvei" i *Regnskogens Tilstand 2009*. Hentet 05.06.10 fra <http://www.regnskog.no/Om+regnskogene/Klima+og+regnskogen/Mer+fakta+om+klima+og+skog/1235.cms>

MA, Millennium Ecosystem Assessment (2005). *Ecosystems and Human Well-Being. Biodiversity Synthesis*. Washington: World Resources Institute.

Madeira, E. (2008). *Policies to Reduce Emissions from Deforestation and Degradation (redd) in Developing Countries*. Resources for the Future, Washington, DC.

March, J.G. og Olsen, J.P. (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. New York: Free Press

Mattar, M. (2008). "A esquizofrenia brasileira, a obsolescência de Quioto e o clima" 18.02. Hentet 05.06.10 fra http://portalmultirio.rio.rj.gov.br/sec21/chave_artigo.asp?cod_artigo=3543

Midttun, A (2008). "Tre myter om Norge". Kronikk i Aftenposten 27.04.

Miljøverndepartementet (2009a) "Avskogingen i Brasil er rekordlav", pressemelding. Hentet 26.05.10 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/pressemeldinger/pressemeldinger/2009/avskogingen-i-brasil-er-rekordlav.html?id=585723>

Miljøverndepartementet (2009b). "Klimaendringer i Brasil". Hentet 24.06.10 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/kampanjer/klimatilpasning-norge/bibliotek/generelle/klimaendringer-i-brasil.html?id=553350>

Miljøverndepartementet (2010a). "Regjeringens klima- og skogprosjekt: Bakgrunnsdokument", oppdatert 27.03. Hentet 31.05.10 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/klima/klimaogskogprosjektet/bakgrunnsdokument.html?id=547202#bakgrunnogstrategi>

Miljøverndepartementet (2010b). "Norge og Amazonasfondet". Hentet 26.05.10 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/klima/klimaogskogprosjektet/norge-brasil-amazonasfond.html?id=593978>

Miljøverndepartementet (2010c). Historikk. Hentet 22.06.10 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dep/org/historikk.html?id=696>

Millikan, B. (2009). "Implementing REDD in the Brazilian Amazon: Contextualization, debates and challenges". Konferansepaper.

Moutinho, P. (2009). Desmatamento na Amazonia: desafios para reduzir as emissões brasileiras. Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável. Hentet 06.06.10 fra http://www.fbds.org.br/cop15/FBDS_DesmatamentoAmazonia.pdf

Nepstad, D. C., Soares-Filho, B., Merry, F., Moutinho, P., Bowman, M., Schwartzman, S., Almeida, O. & Rivero, S. (2007). The costs and benefits of reducing carbon emissions from deforestation and forest degradation in the Brazilian Amazon. Woods Hole Research Center, Rapport publisert i forbindelse med COP13, Bali UNFCCC.

Nepstad, D., Carvalho, G., Barros, A. C., Alencar, A., Capobianco, J. P., Bishop, J., Moutinho, P., Lefebvre, P., Silva, U. L., Jr, og Prins, E. (2001). "Road paving, fire regime feedbacks, and the future of Amazon forests", *Forest Ecological Management*. 154, 395–407.

Nepstad, D., Soares-Filho, B., Merry, F., Lima, A., Moutinho, P., Carter, J., Bowman, M., Cattaneo, A., Rodrigues, H., Schwartzman, S., McGrath, D., Stickler, C., Lubowski, R., Piris-Cabezas, P., Rivero, S., Alencar, A., Almeida, O., Stella, O. (2009). "The End of Deforestation in the Brazilian Amazon". *Science* 4:1350-1351.

Nilsen, Y. (2001). *En felles plattform? Norsk oljeindustri og klimadebatten i Norge fram til 1998*. Senter for Teknologi, innovasjon og kultur, Universitetet i Oslo. Doktoravhandling

Norad, Norads statistikkportal. Hentet 31.05.10 fra <http://statistikkportalen.norad.no/Main.aspx?Report=StatReport2>

NOU 2008: 14 (2008). *Samstemt for utvikling? Virkemidler i klimapolitikken*. Hentet 19.04.2010 fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/nou-er/2008/nou-2008-14/9/5.html?id=525907>

NRK (2010). "Skogens konge" sanker nye milliarder under Oslo-konferanse. Kristin Granbo. 27.05.10. Hentet 31.05.10 fra <http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.7140837>

Nustad, K.G. (2003). *Gavens makt. Norsk utviklingshjelp som formynderskap*, Oslo: Pax Forlag

Ny Tid (2010). "Brasil flyr høyt", nr. 20, s.18-23.

Nyhamar, T. (2007): Norsk utenrikspolitikk: Nasjonal internasjonalisme? Kap. 6, s. 149-165 i Hovi, J., og Malnes, R. (red.): *Anarki, makt og normer – Innføring i internasjonal politikk*. Oslo: Abstrakt Forlag

Nærings- og handelsdepartementet (2010). "Internasjonalt næringssamarbeid: Brasil". Hentet 09.06.10 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/tema/internasjonalt-naringsamarbeid/Brasil.html?id=607120>

OECD-rapport (2010) Hentet 19.04.2010: http://www.oecd.org/document/11/0,3343,en_2649_34487_44981579_1_1_1_1,00.html

Olje- og energidepartementet (2009). Prop. 1 S (2009–2010) Proposisjon til Stortinget <http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/dok/regpubl/prop/2009-2010/prop-1-s-20092010/3.html?id=580673>

Putnam, R.D. (1988). Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games, *International organization* Vol. 42, Nr. 03, Juni, s. 427-460.

Regnskogfondet (2008) "Avskogingen i Amazonas øker". 23.01. Hentet 31.05.10 fra <http://www.regnskog.no/Nyheter/Nyhetsarkiv/Amazonas/356.cms>

Regnskogfondet (2010). "Overvåkning og vern". Hentet 30.05.10 fra <http://www.regnskog.no/Hvordan+vi+jobber/Overv%C3%A5king+og+vern>

Reinertsen, M. (2010) *Ligningen for lykke: tallene, tankene og tilfeldighetene bak den rådende økonomiske fornuft*. Oslo: Cappelen Damm

Riksrevisjonen (2010). *Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse i klimapolitikken*. Dokument 3:5 2009–2010. Hentet 06.06.10 fra http://www.riksrevisjonen.no/SiteCollectionDocuments/Dokumentbasen/Dokument3/2009-2010/Dokumentbase_Dok_3_5_2009_2010.pdf

Ritvo, J. (2008). *Brazil's Troubling Amazon Paradox: Continuing the Dialogue*. 21.07. Hentet 28.02.09 fra <http://www.coha.org/2008/08/the-troubling-amazon-paradox-continuing-the-dialogue/>

Rodrigues, A. S. L., Ewers, R.M, Parry, L., Suza, C., Veríssimo, A., Balmford, A. (2009). Boom-and-bust development patterns across the Amazon deforestation frontier, *Science*, 324, s.1435–1437.

Rosendal, K. (2007). Norway in UN environmental policies: ambitions and influence in international Environmental Agreements. *Politics, Law and Economics*, Vol. 7, Nr. 4, s.439-455.

Rosendal, K. (2009). *Report from a workshop on Payment for Ecosystem Services*. Fridtjof Nansens Institutt, 05.06.

Schei, P. J. (2010) FNI News letter Nr. 1, s.1-2.

Skjærseth, J.B. (1995). "The Fruitfulness of Various Models in the Study of International Environmental Politics". *Cooperation and Conflict*, Vol. 30, Nr. 2, s.155-178.

Skjærseth, J.B. (2004). International regimes and Norway's environmental policy: crossfire and coherence. Hampshire: Ashgate.

Soares-Filho, B., Moutinho, P., Nepstad, D., Anderson, A., Rodrigues, H., Garcia, R., Dietzsch, L., Merry, F., Bowman, M., Hissa, L., Silvestrini, R., og Maretti, R (2010). "Role of Brazilian Amazon protected areas in climate change mitigation". *PNAS*, vol. 107 nr. 24 s. 10821-10826

Soares-Filho, B.S., D.C. Nepstad, L.M. Curran, G.C. Cerqueira, R.A. Garcia, C.A. Ramos, E. Voll, A. McDonald, P. Lefebvre og P. Schlesinger. (2006). "Modeling conservation in the Amazon basin". *Nature*, 440, 520-523.

Statistisk sentralbyrå, SSB (2000). Samfunnsspeilet nr.1. Hentet 20.06.10 fra www.ssb.no/ssp/utg/200201/ssp.pdf

Statistisk sentralbyrå, SSB (2008): *Naturressurser og miljø 2008*. Hentet 10.06.10 fra http://www.ssb.no/emner/01/sa_nrm/nrm2008/oversikt.html

Statistisk sentralbyrå, SSB. Samfunnsspeilet nr.1/2000. Hentet 20.06.10 fra www.ssb.no/ssp/utg/200201/ssp.pdf

Statsministerens kontor (2008). Én milliard dollar for å redde regnskogen. Pressemelding, 16.09. Hentet 22.06.10 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/pressemelder/pressemeldinger/2008/en-milliard-dollar-for-a-redde-regnskoge.html?id=526492>

Stoltenberg, J. (2010). "Norge utgjør en forskjell". *Aftenposten* 27.05.10

TEEB (The Economics of Ecosystems and Biodiversity) (2008). *The Economics of Ecosystems and Biodiversity: An Interim Report European Commission*. Hentet 16.06.10 fra www.teebweb.org

Teknisk Ukeblad (2007). "- Finansministeren bremses klimapolitikken". 02.02. Hentet 16.04.10 fra <http://www.tu.no/energi/article67643.ece>

Teknisk Ukeblad (2009). "Olje-Norge faller mest". 16.11. Hentet 16.04.10 fra <http://www.tu.no/olje-gass/article228640.ece>

Tvedt, T. (2003). *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt- Den norske modellen*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag

Underdal, A. (2001b) One question, two answers. Kap.1, s. 1–47 i Miles E.L., Underdal A., Andresen S., Wettestad J., Skjærseth J.B., Carlin E.M.,(red.) *Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory With Evidence*. Cambridge, MA: MIT Press

Underdal, A. (1984): "Can we, in the study of international politics, do without the model of the state as a rational, unitary actor?" *Internasjonal Politikk*. s. 63-79

Underdal, A. (1998). "Explaining Compliance and Defection: Three Models". *European Journal of International Relations* 4 (1), s.5–30.

Underdal, A. (2001a). "Mulighetsrommet i internasjonale miljøforhandlinger", i Røvik, A.Ø. (red.): *Energi og miljø ved et tidsskille*. Norges forskningsråd, Oslo. s. 113-122.

Underdal, A. (2007). "Internasjonale forhandlinger" kap. 10, s.233-257 i Hovi, J. og Malnes, R. (red.): *Anarki, makt og normer. Innføring i internasjonal politikk*. Oslo: Abstrakt forlag

Utenriksdepartementet (2010a). "Brasil-strategi: hvorfor og hvordan". 21.06. Hentet 19.10.2010: http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/bilateralt/brasilstrategi_hvorfor.pdf

Utenriksdepartementet (2010b). Bilaterale forbindelser. Om diplomatiske forbindelser mellom Norge og Brasil. 23.06. Hentet 19.10.2010: <http://www.noruega.org.br/Norsk/Land--og-reiseinformasjon/fakta/bilaterale/>

United Nations News Centre (2008). "Climate change poses 'defining challenge' of our time, Ban says". 07.10. Hentet 14.06.10 fra <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=28458>

Valberg, A. (2008). "Brasil må gjøre det meste sjøl" i *Argument* nr. 4, s.14-15. Hentet 05.06.10 fra http://argument.uio.no/utgaver/argument2008_04.pdf

Vaz A.C., og C. Inoue (2007). "Emerging Donors in International Development Assistance: The Brazil Case". Hentet 27.10.10: http://www.idrc.ca/uploads/user-S/12447281201Case_of_Brazil.pdf

Veiga, P. (2005). "Brazil and the G-20 Group of Developing Countries" i serien *Managing the Challenges of WTO Participation*. Hentet 27.10.10:
http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/casestudies_e/case7_e.htm

Viola, E. (2004) "Brazil in the Politics of Climate Change and Global Governance 1989-2003", Centre for Brazilian Studies, University of Oxford, working paper CBS 56/04

Viola, E. (2009). "Brazil in South American Integration and Global and Regional Politics of Climate" Hentet 21.10.10 fra http://www.allacademic.com/meta/p311212_index.html

Viola, E. (2010). "Impasses e perspectivas da negociação climática global e mudanças na posição brasileira", *Breves CINDES*, Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento. Hentet 07.06.10 fra http://www.cindesbrasil.org/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1

WRI (2009). "Brazil Pledges Ambitious Emissions Reductions". 18.11. Hentet 26.10.2010:
<http://www.wri.org/stories/2009/11/brazil-pledges-ambitious-emissions-reductions>

Østerud, Ø. (1996). *Statsvitenskap, innføring i politisk analyse*. Universitetsforlaget: Oslo

Østerud, Ø. (2007): "Makt og maktbruk i internasjonal politikk" kap. 4, s. 86-100 i Hovi, J. og Malnes, R. (red.): *Anarki, makt og normer – Innføring i internasjonal politikk*. Oslo: Abstrakt Forlag.