

Ontkenning culturele diversiteit nekt klimaatop

Wat weinigen verwacht hadden, gebeurde toch. Uit een jarenlang gepolariseerd debat, dat iedere vooruitgang in het klimaatbeleid leek te blokkeren, is in Durban toch een akkoord geboren. Vanwege die polarisatie is dat een doorbraak te noemen. Want het streven naar consensus, vanuit de gedachte dat er aan een mondiaal akkoord universele waarden en betekenissen ten grondslag moeten liggen, is voor dit soort bijeenkomsten een valkuil. In de praktijk blijkt namelijk dat men tijdens klimaatoppen geconfronteerd wordt met een kakafonie aan culturele waarden en betekenissen die soms lijnrecht tegenover elkaar staan en daardoor consensus per definitie onmogelijk maken. Het streven naar consensus is dus geen reële weg om vooruitgang te boeken.

Dat die diversiteit in culturele betekenisgeving blokkerend werkt blijkt uit het volgende voorbeeld. Voor Nederland is klimaatbeleid vooral milieubeleid, voor de EU is het energiebeleid, voor de VS en Saoedi Arabië economisch beleid en voor een land als Tuvalu gaat klimaatbeleid om niets meer of minder dan overleven. Deze verschillende invalshoeken hebben verregaande consequenties voor het soort akkoord dat de onderhandelaars van die landen willen bereiken. Vanuit het economische beleid van de VS is een beperking van de opwarming tot 2°C voldoende. Voor de Alliantie van Kleine Eilanden is 1,5°C de limiet, want anders verdrinken zij letterlijk. Dat wringt en consensus ligt dus ver buiten bereik.

Ook de gedachte dat 'universele principes' zoals gelijkheid en rechtvaardigheid ten grondslag moeten liggen aan het nieuwe akkoord is een valkuil. Canada, Japan en Rusland verstaan onder gelijkheid dat groeiende economieën en ontwikkelingslanden zich ook binden aan emissiereducties, om de handelsposities gelijk te houden en de toekenning van geld te rechtvaardigen. Brazilië, Zuid-Afrika, China en India zijn daar mordicus tegen omdat zij dan juist minder ontwikkelingskansen krijgen dan de rijke landen. Die hebben hun groei in het verleden immers te danken aan hun ongebreidelde uitstoot. Hetzelfde speelt rondom het Green Climate Fund, bedoeld om ontwikkelingslanden te ondersteunen, betaald door de rijke landen ter aflossing van hun 'historische schuld'. Maar ook Saoedi Arabië doet nu een beroep op dat fonds omdat hun olie-inkomsten terug lopen door het internationale klimaatbeleid en die schade willen zij gecompenseerd hebben.

Ook culturele waardenverschillen werken belemmerend. 'Zelfbepaling' bijvoorbeeld, één van de belangrijkste waarden in de Amerikaanse cultuur staat centraal in hun onderhandelingslijn, waardoor ze verre van bereid zijn gedetailleerde bindende akkoorden te tekenen.

Nu, met het 'Durban akkoord', is consensus toch bereikt. Vanuit het perspectief van het klimaat lijken de ambities echter te laag en de termijnen rijkelijk te laat. Toch vinden wij het akkoord geen schijnsucces en zien wij geen reden voor pessimisme. Die klimaatop is namelijk veel minder belangrijk dan veel mensen denken. De praktijk laat zien dat mensen, bedrijven, steden en regio's wel degelijk aan de weg timmeren, elk op hun eigen manier. De cultuurverschillen tussen landen zijn vooral voor hun onderhandelaars een probleem. De routekaart, waarover men het nu eens is geworden, heeft de potentie om meer rekening te houden met het pluralisme aan culturele waarden en interpretaties en zal, hopelijk, vooruitgang mogelijk maken op basis van consent (agree to disagree) en ruimte bieden aan bottom-up initiatieven. De eerste lichtpunten zijn er. Nu is het zaak dat de Europese Unie leiderschap blijft tonen bij de uitwerking van de routekaart en voorkomt dat de discussie wederom verzandt in een zoektocht naar consensus over gedetailleerde en universeel toepasbare oplossingen. Want als dat het ultieme doel van de klimaatonderhandelingen is, is succes een utopie.

Ingrid Coninx en Roel During zijn bestuurskundig onderzoeker bij Alterra, Wageningen UR