



Er EU-Mercosur en bæredygtig handelsaftale?

En undersøgelse af Mercosur-landenes forudsætninger og interesser for grøn omstilling, samt graden af EU-Mercosur handelsaftens indflydelse herpå.

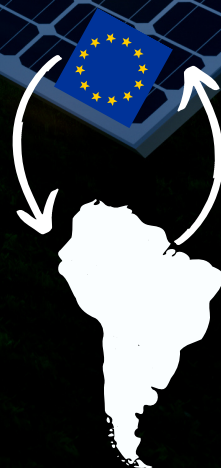
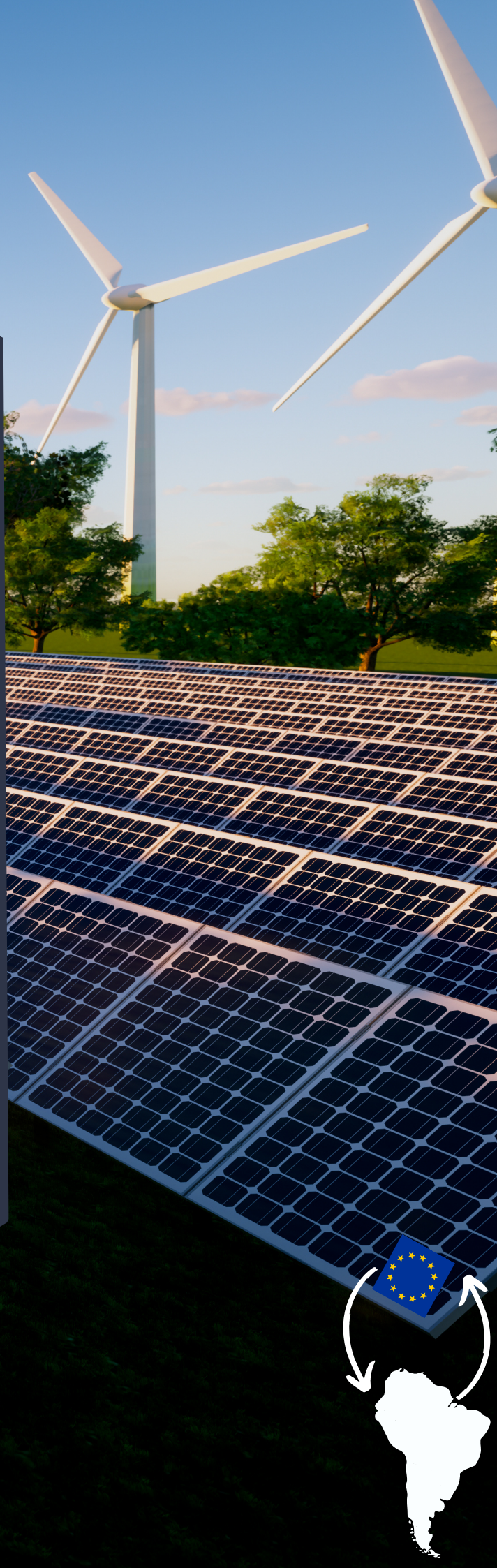
Simon Holleufer
10. semester
Institut for Politik og Samfund

Vejleder: Mogens Rüdiger



AALBORG
UNIVERSITET

STUDENTERRAPPORT



Is EU-Mercosur a sustainable trade agreement?

Abstract

This master thesis examines the upcoming EU-Mercosur trade agreement approved in 2019. The study of the trade agreement is conducted from a contemporary and energy historical perspective, where the purpose of the thesis has been to examine what degree of influence the agreement can have on the understanding frame on green transition and sustainability of the Mercosur countries Argentina, Brazil, Paraguay, and Uruguay. In addition, the thesis has also been used to examine the structure of the energy sector among the various Mercosur countries in order to understand the interests and prerequisites of the different countries for a green and sustainable transition.

This thesis has therefore had two focus points. One has consisted of examining the focus of the energy plans and energy objectives of the various Mercosur countries, while the other has focused on examining the discourse on green transition and sustainability in the EU-Mercosur trade agreement. Based on these studies, this thesis will discuss how the trade agreement could have an impact on green transition, as well as what impact it might get the opportunity to play.

Issues of climate security and sustainability are agendas that have become increasingly important today, and of which the trade agreement between Mercosur and the EU is a good example. Since the framework for the trade agreement was approved back in 2019, and only needed the approval of the EU Parliament and the member states to enter into force, the trade agreement has received great criticism in the way it deals with climate and sustainability. The criticism is not one that is lightly addressed in the EU since it sees itself as a frontrunner of matters about green transition and sustainability, and that it is something that can reduce CO₂ emissions and protect the climate. The debate that has arisen in the wake of the criticism, is about how the trade agreement can potentially have a negative impact on the climate and thus also the topic of sustainability and green transition.

In the EU, the trade agreement has divided the waters, where a number of countries and NGOs believe that in order to ensure the sustainability, elements of the agreement, such as economic sanctions, must be introduced. On the other hand, several other

countries believe that it is not an option to include a requirement for economic sanctions in the trade agreement, because this is not something that the Mercosur countries will accept. They believe that an economic trade agreement will allow the EU to influence a greener and more sustainable agenda than if no agreement was reached at all.

By using a theoretical tool such as “soft power”, it has been possible to understand Mercosur's internal power relationship. In addition, the tool has also made it possible to put into words the unspoken power relationship between the EU and Mercosur, where this thesis has found the EU's significantly greater investment in Mercosur, consequently, gives the EU some power influence over Mercosur. The theory of soft power has therefore been able to serve as an explanation for the potential impact that the EU can have on Mercosur's implementation of green transition and sustainability in their political agendas.

In addition, the thesis has also worked on the concept of "frame analysis" to deduce how the influence can leave a mark on the South American trading bloc. To influence the green transition, the discourse on sustainability in the trade agreement must reflect the agendas that govern Mercosur, which is the goal of generating economic growth. In its current form, the thesis's study can reveal that the current understanding of the framework presents green transition as a limitation for the type of trade included in the agreement and therefore does not have a prerequisite and interest in being further implemented.

1. Indledning	1
2. Problemformulering	3
2.1. Specialets opbygning og afgrænsninger.....	3
3. Empirioversigt.....	5
3.1. Mercosur	5
3.2. Det Europæiske perspektiv	7
4. Metode & Teori.....	11
4.1. Rammeteori:.....	11
4.2. Teori om blød magt (soft power):.....	13
5. Forskningsdiskussion	17
6. Mercosur og dens forskellige agendaer	25
6.1. Argentina	27
6.2. Brasilien, Uruguay og Paraguay	29
6.3. Overgang.....	33
7. Energiplanerne i Mercosur.....	35
7.1. Det hele begynder med Parisaftalen.....	35
7.2. Splittelsen i argentina følger trop	40
7.3. Paraguay, Mercosurs holdspiller	44
7.4. Uruguay	46
7.5. Afgørende faktorer for rammeforståelsen af grøn energi.....	48
8. Den europæiske dagsorden	49
8.1. Vækst for en hver pris?.....	54
9. Handelsaftalens indflydelse	57
9.1. Handelsaftalens kompleksitet?	57
10. Konklusion	64
11. Litteraturoversigt.....	67

1. Indledning

Sydamerika er et stort kontinent. Det strækker sig lige fra ildlandets isfyldte grænse i det sydligste Argentina til den varme jungle oppe nordpå ved den brasilianske Amazonas regnskov. Lige så omskifteligt som klimaet og terrænet er på det sydamerikanske kontinent, lige så omskifteligt har områdets historie været de sidste 200 år. Det var først i starten af det 19. århundrede, at uafhængighedskrigen i denne del af verden gik i gang. Det var først i 1830 at alle landene i Sydamerika, hvis ophav kommer fra deres tid som kolonistat, kunne kalde sig for uafhængige nationer.¹ Siden da har landenes udvikling taget fart og har set en massiv udvikling, såvel samfundsmæssigt som demografisk og økonomisk på blot nogle få hundrede år sammenlignet med vestens samfund i Europa. I 1991 nåede kontinentets udvikling nye højder, da de fire lande Argentina, Brasilien, Paraguay og Uruguay tilsammen dannede en handelsblok kaldet Mercosur. Denne handelsblok gjorde/medførte, at landene tilsammen blev verdens 5. største økonomi.

Hvis Sydamerika ikke havde vakt internationalt interesse før, så har den i hvert fald gjort det siden den dag. At en handelsblok af den kaliber hurtigt ville få stor international interesse, var nærmest en garanti fra starten af. Det kom derfor heller ikke som et chok, da Mercosur indledte forhandlingerne til blokkens første store handelsaftale med EU i 1999 - for over 20 år siden.² Selvom forhandlingerne dengang virkede lovende, så lykkedes det først 20 år efter, i juni 2019, for handelspartnerne om at nå til en enighed om handelsaftalens indhold.³ På trods af at der skulle gå 20 år, før en reel handelsaftale skulle se dagens lys, så er det stadig en aftale med stort økonomisk potentiale: For Mercosur, vil det stadig kunne betragtes som blokkens første store handelsaftale, mens det også i EU-regi bliver omtalt som deres største handelsaftale nogensinde, målt på toldbesparelser.⁴

¹ Stearns, *World civilizations*, 725.

² Blenkinsop, "Analysis: Twenty Years on, EU Turns Cold on Mercosur Trade Deal".

³ European Union, New EU-Mercosur trade agreement The agreement in principle.

⁴ Blenkinsop

Indledning

Umiddelbart lader det til, at en EU-Mercosur handelsaftale kan defineres som win-win aftale for begge parter på grund af de store økonomiske muligheder, som den bringer med sig. Dog er dette ikke nødvendigvis tilfældet, for selvom aftalens rammer blev offentliggjort i 2019, så venter handelsaftalen stadig godkendelse fra EU-parlamentet. Grunden til at handelsaftalen endnu engang er gået i stå, skyldes en kritik af den måde, som aftalen forholder sig til bæredygtighed og grøn omstilling. Problemstilling herom er en som har stor betydning i en union som EU, der blandt andet definerer sig selv ved at være frontløber på at fremme grøn omstilling og bæredygtig udvikling som et middel til at reducere CO2-emissionerne. Hertil har kritikken, som har sat handelsaftalen på pause, haft et standpunkt om, at det ikke bæredygtige element ved handelsaftalen ville komme fra de varer, som Mercosur-landene vil eksportere til EU. Derudover har kritikken også haft et specielt fokus på især Brasilien og landets skovrydning i Amazonas, og derigennem måden som landet forholder sig til bæredygtighed på. Problemstillingerne i denne her sammenhæng handler derfor om, hvordan den her mulige handelsaftale mellem EU og Mercosur vil kunne påvirke den vigtige dagsorden om grøn udvikling på et Mercosur-område, hvor EU ønsker at fremme denne agenda og ikke modarbejde den.

I dette speciale har jeg derfor valgt at undersøge, hvilken grad af indflydelse som handelsaftalen mellem Mercosur og EU kan have på den grønne dagsorden. Hvordan har forskningen om grøn energi overhovedet positioneret sig i forhold til, hvordan man kan fremme disse emner i politisk regi? For at kunne sige noget om, hvilken indflydelse en så omfattende handelsaftale vil kunne have på grøn omstilling, så kræver det først og fremmest en undersøgelse af, hvad Mercosur som handelsblok er for en størrelse. Hvad er drivkraften i handelsblokken, hvilke dagsordner fylder mest, og hvordan er magtfordelingen i en blok, som kun består af 4 medlemmer. For yderligere at kunne forstå handelsaftalens indflydelse, så vil dette speciale også analysere de forskellige landes energiplaner og målsætninger med henblik på at forstå, hvilken rolle som grøn omstilling har i de forskellige landes dagsordner. En sådan analyse vil ikke kun bidrage til at forstå, hvad landets forudsætning og interesse er for grøn omstilling, men vil kunne bruges som værktøj til at forstå, hvilken diskurs emnet skal sættes i forbindelse med for at blive et aktiv i Mercosur.

Af teoretiske overvejelser til at finde svar på disse problemstillinger vil jeg anvende to teorier. Teorien om *rammeanalyse* og teorien om *blød magt*. Rammeanalyse er et værktøj som vil blive

brugt til at kunne forklare, hvordan de forskellige Mercosur-lande forstår og forholder sig til grøn energi samt som middel til at svare på hvad der driver Mercosur og dets medlemmer. Dertil vil teorien om blød magt blive anvendt til at gennemskueliggøre det interne magtforhold i Mercosur, samt det magtforhold der er mellem EU og Mercosur, og hvordan dette vil have en betydning i debatten om den indflydelse, som grøn omstilling og bæredygtighed kan få i Mercosur.

2. Problemformulering

Hvilke forudsætninger og interesser har de fire Mercosur-lande Brasilien, Argentina, Paraguay og Uruguay i at gennemføre en grøn og bæredygtig omstilling? I hvilken grad kan en handelsaftale mellem Mercosur og EU, der har været 20 år undervejs, påvirke landenes fremtidige rammeforståelse af en grønnere og mere bæredygtig omstilling?

2.1. Specialets opbygning og afgrænsninger

Som det fremgår af indledningen og problemformulering så vil jeg i mit speciale behandle størrelser som handelsblokken Mercosur og dens kommende handelsaftale med EU. For at kunne undersøge problemformuleringen og besvare den, så har jeg valgt at opdele specialet i tre analysekapitler: *Mercosur og dens forskellige agendaer*, *Energiplanerne i Mercosur* og *Den europæiske dagsorden*. Analysekapitel Mercosur og dens forskellige agendaer har til formål at give en overordnet forståelse af, hvad Mercosur er for en handelsblok. Analysekapitel energiplanerne i Mercosur skaber indblik i, hvordan landene, der indgår i Mercosur handelsblokken, forholder sig til grøn omstilling og bæredygtighed. Og til sidst kommer analysekapitel Den europæiske dagsorden ind på, hvilken dagsorden EU blandt andet har med handelsaftalen mellem EU og Mercosur. En fælles handelsaftale går nemlig begge veje, og derfor er det vigtigt at forstå hvilke rammefortællinger, der kan fremhæves i handelsaftalen. Meningen med de tre analyser er, at de forskellige pointer, som kan drages fra hvert kapitel, skal opsamles i en diskussion, som kan besvare hvilken grad af indflydelse EU-Mercosur handelsaftalen kan have på, at de enkelte Mercosur-lande gennemfører en grøn omstilling.

Det specialeemne, jeg har valgt at arbejde med, er et som har ophav i den offentlige debat, der er kommet om EU-Mercosur handelsaftalen, efter at den blev fremlagt tilbage i juni 2019 og er gået i stå. På grund af emnets aktualitet så er kompleksiteten, med hvordan EU-

Problemformulering

Mercosur handelsaftale kan påvirke bæredygtigheden og den grønne omstilling i Mercosur ikke en, som den akademiske forskning har behandlet før nu. Eftersom at viklen i specialet behandler et relativt uudforsket og komplekst emne, hvor jeg både skal forholde mig til de enkelte Mercosur-landes dagsordner, energiplaner, en europæisk agenda og samtidig forstå hvordan det hele hænger sammen, så vil formålet med mit speciale primært være at gennemskueliggøre, hvordan alle de fremhævet parametre jeg vil undersøge, hænger sammen. Det betyder derfor også, at min tilgang til de forskellige analyseafsnit ikke vil være nærstudier eller slaviske gennemgang af de forskellige landes energiplaner. Det handler for mig om med mit speciale at kunne hive de store træk frem, for at analysere og diskutere på den betydning det har.

3. Empirioversigt

3.1. Mercosur

Til at undersøge hvilke forudsætninger og interesser Mercosur-landene har i at gennemføre en grøn og bæredygtig omstilling, vil jeg gøre brug af de fire forskellige landes, Argentina, Brasilien, Paraguay og Uruguay, energiplaner. Formålet med at tage udgangspunkt i deres energiplaner og oversigter som empiri skyldes, at de blandt andet indeholder landenes målsætninger. Ved at have kendskab til målsætningerne og hvordan grøn energi og bæredygtighed allerede indgår i landets energisektor, vil det være muligt at finde svar på landenes ambitioner for deres energisektor. Ambitionerne, som indgår i disse dokumenter, siger noget om, hvilke forudsætninger som landene har for at gennemføre grønomstilling, da planerne viser hvilken type energi, som landene primært er afhængige af. Samtidig så kan energiplanerne også bruges til at afspejle landenes interesse i deres forskellige energikilder og dermed også grøn energi. Hvis et land eksempelvis har en interesse i at udvikle den grønne energisektor i landet, vil en plan og målsætning herom også indgå i en energiplan eller oversigt. Det er primært i analyseafsnittet omhandlende Mercosur-landenes energiplaner, at landenes forskellige energiplaner vil blive anvendt og analyseret. Alt afhængigt af hvilket lands energiplaner som man ønsker at analysere, har landene forskellige strategier, til hvordan de har valgt at fremlægge deres energiplaner. Nedenstående tabel er en oversigt over den primære empiri, der er anvendt.

Tabel 1 Oversigt over primær empiri		
Titel på empiri	Udgivelsesår	Type
Plano Nacional de Energía 2030	2007	Brasiliens energiplan
Brasiliens egen plan ift. Parisaftalen	2015	Brasiliens plan ift. Parisaftalen
RenovAR	2015	Argentinas energiplan
Argentina Hace	2020	Argentinas nationale plan for at genere job og udvide infrastrukturen.
Plan de Gas Argentino 2020-2023		Argentinas nationale plan for udvidelse af energisektoren

Empirioversigt

Presente y futuro de las energías renovables en Uruguay		Uruguays energiplaner
Sustainable energy agenda for Paraguay 2019-2023		Paraguays energiplaner

I tilfældet med Brasilien har de en energiplan kaldet *Plano Nacional de Energía 2030* fra 2007. Som titel afslører, så er det landets energiplan fremmod 2030, hvor der blandt andet indgår information om, hvad landets energimålsætning er, og hvilken energitype som anvendes mest i landet. Udover landets energiplan for 2030, findes der også en plan om Brasiliens egen forpligtigelse til at bekæmpe klimaforandringer. Planen, som er fra juni 2016, er fremstillet som svar på, hvordan landet vil forholde sig til Parisaftalen, som Brasilien underskrev i 2015.⁵ I forhold til at forstå hvilken interesse og rammeforståelse Brasilien har om bæredygtighed og grøn omstilling, så er denne plan en betydningsfuld kilde, fordi Brasilien i denne forholder sig eksplicit til bæredygtighed og grøn omstilling.

I Argentina har man en energiplan kaldet *RenovAR* der blev vedtaget i 2015 og som løber frem til 2025.⁶ Formålet med planens anvendelse er den samme som hos Brasilien. Udover at anvende Argentinas energiplan som kilde, vil jeg også anvende to andre planer som kaldes *Argentina Hace* og *Plan de Gas Argentino 2020-2023*. *Argentina Hace*, var den første nationale plan som landets nuværende præsident Alberto Fernandez fremlagde i januar 2020 - som var starten af hans regeringsperiode.⁷ Planen som blev fremlagt, var en såkaldt nødplan der blev anvendt, som en måde hvorpå landet kunne generere nogle hurtige jobs og udvide infrastrukturen. *Plan de Gas* er endnu en national plan af Fernandez, som blev fremlagt senere samme år, nemlig i november. Planen her går ud på at udvide den argentinske energisektor i perioden 2020-2023, så landet kan imødekomme, den stigende energiefterspørgsel og skabe flere arbejdspladser.⁸

⁵ Ministério de Minas e Energia, "The Brazilian Commitment to Combating Climate Change: Energy Production and Use", 10.

⁶ Plan RenovAR: Argentina Energy Plan - Guidelines, 3

⁷ Plan Argentina Hace, 2020

⁸ Plan de Promoción de la Producción de Gas Argentino 2020-2023 (Plan de Gas).

I Uruguay og Paraguay har man dog haft en anden tilgang til sine energiplaner. Her hedder landenes planer henholdsvis "*Presente y futuro de las energías renovables en Uruguay*"⁹ og "*Sustainable energy agenda for Paraguay 2019-2023*"¹⁰. Forskellen fra den måde som landene her præsenterer, den måde, som de forholder sig til grøn energi på, er at de har selvstændige energiplaner for den grønne del af deres energisektor. Heri forholder landene sig også til spørgsmålet om den ukonventionelle energi, som landene anvender. Mens Uruguays plan løber frem til 2050, så løber Paraguays plan frem til 2023.

3.2. Det Europæiske perspektiv

Grøn omstilling og bæredygtighed har til dagsdato opnået en diskurs som værende en nødvendighed, som alle lande skal stile henimod i den nærmeste fremtid. Det er bl.a. på grund af den kendte Paris-aftale og på grund af det faktum, at global opvarmning og efterspørgslen på energi er et støt stigende problem. Især i en organisation som EU, har man skabt en diskurs om sig selv som værende en forkæmper for at nedbringe CO2 emissionerne ved at gennemføre grøn omstilling for at skabe en mere bæredygtig fremtid. Derfor har EU blandet andet også startet flagskibsprogrammer, som fokuserer på bæredygtighed og klimforandringer udenfor egne grænser. Et eksempel på EU's forkæmper rolle ses ved, at EU siden 2010 kørte et samarbejdsprogram med de caribiske og latinamerikanske lande for at reducere klimaforandringernes indvirkning. Programmet kendes i dag som Euroclima+.¹¹¹²

Udover samarbejdsprogrammet som tager udgangspunkt i hele den latinamerikanske verdensdel, så har EU også andre interesser i Latinamerika. Helt præcist er det handelsblokken Mercosur, som har vakt stor interesse i EU. Interessen som både Mercosur og EU deler er formålet om at gennemføre en handelsaftale, så unionerne kan optimere deres økonomisk vækst med en billigere og mere transparent handel mellem parterne. Som det dog blev fremhævet i indledningen, så er afslutningen på den længe ventet handelsaftale blevet sat på pause i EU-regi. Grunden dertil skyldes nemlig spørgsmålet om, at der er visse dimensioner

⁹ *Presente y futuro de las energías renovables en Uruguay.*

¹⁰ *Sustainable Energy For Paraguay 2019-2023.*

¹¹ <https://euroclimaplus.org/en/home-en/background>

¹² From EUROCLIMA to EUROCLIMA+”

af aftalen, som går imod den europæiske dagsorden om at fremme grøn udvikling. Hertil fremhæves handelspartneren Mercosur som havende en problematisk tilgang emner om bæredygtighed, klima og grøn omstilling, som kun vil blive fremmet med en handelsaftale.¹³ Pausen, som kritikken af handelsaftalen har medført, har sidenhen skabt en splittelse blandt EU's medlemmer. Der er en splittelse om, hvorvidt man bør godkende handelsaftalen eller modificere den. Med den pause, som der er opstået omkring handelsaftalen i øjeblikket, har det betydet, at der er opstået et stort sammensurium af empiri, som gør det muligt at belyse helt uberørte aspekter af handelsaftalen og dens betydning. Den empiri som jeg vil anvende som analyse værktøj i mit speciale til at kunne besvare min problemformulering og for at fremvise handelsaftalens aktualitet. Tabel 2 er en oversigt over empiri vedrørende det europæiske perspektiv på EU-Mercosur handelsaftalen.

Tabel 2 Oversigt over primær empiri		
Titel på empiri	Udgivelsesår	Type
SIA rapport (Sustainability Impact Assessments)		Undersøgelse af EU-Mercosur handelsaften
Åbent brev til EU's handelskommissær Valdis Dombrovskis	2020	Brev underskrevet af ministre fra henholdsvis Tjekkiet, Estland, Letland, Spanien, Portugal, Sverige, Finland, Italien og Danmark.
Modsvar til det åbne brev.		Modsvar til åbent brev til handelskommissær Valdis Dombrovskis
NGO dansk modsvar til åbent brev til EU's handelskommissær Valdis Dombrovskis	2021	Åbent brev til danske politikere fra 17 store danske NGO'er
EU fakta ark om EU-Mercosur aftalens nøglefakta og den bæredygtige udvikling	2019	Fakta ark

¹³ Jensen, "Klimadiskussion spænder ben for EU's største handelsaftale".

Er EU-Mercosur en bæredygtig handelsaftale?

I kølvandet på den store kritik som handelsaftalen mødte valgte EU at iværksætte en SIA rapport omkring omfanget af bæredygtighed i handelsaftalen. SIA er en forkortelse for *Sustainability Impact Assessments*. En SIA er en undersøgelse, som EU kan iværksætte omkring handelsaftaler for at undersøge og vurdere, hvordan de kan påvirke økonomiske, miljømæssige, og sociale spørgsmål i EU og dets partnerlande. En SIA udarbejdes af eksterne konsulenter og bliver anvendt som et værktøj af EU til at skabe rygdækning for de aftaler, som unionen indgår.¹⁴ Udover en SIA rapport har en række EU-lande imellem tiden også sendt et åbent brev til EU's handelskommissær Valdis Dombrovskis, hvori man opfordrer til, at EU-Mercosur handelsaftalen underskrives. Brevet blev sendt d. 11. november 2020 hvor dets medunderskrivere bestod af ministre fra henholdsvis Tjekkiet, Estland, Letland, Spanien, Portugal, Sverige, Finland, Italien og Danmark.¹⁵

Modsat er en række NGO'er gået sammen for at komme med et modsvar til det åbne brev, der blev sendt til EU's handelskommissær. Her vil NGO'erne forsøge at påvirke politikerne til at forkaste den nuværende handelsaftale. I Danmark har det blandt andet, i februar 2021, mundet ud i et åbent brev til de danske politikere, hvor NGO'erne opfordrer til ikke at acceptere aftalen. Et brev som 17 store danske NGO'er har skrevet under på.¹⁶

Noget andet helt essentielle empiri for analysen i dette speciale er fakta omhandlende handelsaftalen, som EU udgav i juni og juli 2019, efter at EU og Mercosur var nået til en politisk enighed omkring handelsaftalen i udgangen af juni samme år.¹⁷ Her udgav EU fire fakta ark, hvori de forsøger at kortlægge og gennemskueliggøre handelsaftalens forskellige dimensioner. Her har man prioriteret at lave et fakta ark omhandlende aftalens nøgle fakta, hvor de tre andre ark behandler bæredygtig udvikling, fødevarer sikkerhed og landbrug. Eftersom at dette speciale undersøger, hvordan handelsaftalens kan påvirke rammeforståelsen af grøn omstilling og bæredygtighed hos Mercosur-landene, så er det kun fakta arkene omhandlende aftalens nøglefakta og den bæredygtige udvikling, som vil blive anvendt.

¹⁴ Sustainability impact assessment: an introduction s. 1- 2

¹⁵ "Åbent Brev Til Valdis Dombrovskis".

¹⁶ "Åbent brev til danske politikere

¹⁷ "EU-Mercosur information page".

For at skabe et samlet overblik og tydeliggøre det anvendte empiriske materiale, så er de samlet i tabel 3.

Tabel 3 samlet oversigt over primær empiri		
Titel på empiri	Udgivelsesår	Type
Plano Nacional de Energía 2030	2007	Brasiliens energiplan
Brasiliens egen plan ift. Parisaftalen	2015	Brasiliens plan ift. Parisaftalen
RenovAR	2015	Argentinas energiplan
Argentina Hace	2020	Argentinas nationale plan for at generere jobs og udvide infrastrukturen.
Plan de Gas Argentino 2020-2023		Argentinas nationale plan for udvidelse af energisektoren
Presente y futuro de las energías renovables en Uruguay		Uruguays energiplaner
Sustainable energy agenda for Paraguay 2019-2023		Paraguays energiplaner
SIA rapport (Sustainability Impact Assesments)		Undersøgelse af EU-Mercosur handelsaften
Åbent brev til EU's handelskommissær Valdis Dombrovskis	2020	Brev underskrevet af ministre fra henholdsvis Tjekkiet, Estland, Letland, Spanien, Portugal, Sverige, Finland, Italien og Danmark.
Modsvar til det åbne brev.		Modsvar til åbent brev til handelskommissær Valdis Dombrovskis
NGO dansk modsvar til åbent brev til EU's handelskommissær Valdis Dombrovskis	2021	Åbent brev til danske politikere fra 17 store danske NGO'er
EU fakta ark om EU-Mercosur aftalens nøglefakta og den bæredygtige udvikling	2019	Fakta ark

4. Metode & Teori

Som nævnt vil specialet afgrænse sig til at tage et mere overordnet perspektiv på såvel energiplanerne, som Mercosurs dagsordner. De metodiske overvejelser her handler om at vise de grove træk af handelsblokkens rammeforståelse om grøn omstilling og landenes interesser. Disse vil hertil blive anvendt mere dybtgående i kapitlet om *Handelsaftalens indflydelse*. Specialet tager udgangspunkt i flere teorier, der vil fungere som en rød tråd igennem analysen, og som anvendes med henblik på at gennemskueliggøre interesserne i handelsaftale mellem Mercosur og EU. Som udgangspunkt inddrager jeg to teorier til dette formål: *rammeteori* (Georg Lakoff) og teorien om *blød magt* (Joseph Nye). Formålet med anvendelsen af de to teorier er at gøre det muligt at skabe forklaringsmodeller til at forstå, hvad en politisk handelsaftale kan betyde, hvad der ligger bag, og hvordan magtfordelingen hænger sammen.

4.1. Rammeteori:

Teorien om rammer blev præsenteret med Erving Goffmans bog *Frame Analysis* fra 1974. Bogen introducerede en analysemodel til at få indsigt i, hvordan mennesker tænker, samt forstår det de tænker. Teorien kan bruges som et værktøj til at hjælpe os med at forstå, hvordan den retorik og ageren, der anvendes i samfundet i dag, har indflydelse på den måde, som vi forstår og tænker forskellige emner på. Et godt eksempel er George Lakoff, som blandt andet har brugt rammeteorien i 2007 til at undersøge, hvordan den politiske retorik om ordet *skattelettelser* har påvirket den måde, vi tænker på skat i dag. Ser man nærmere på Lakoffs anvendelse af teorien, så arbejder han ud fra, hvad han selv omtaler som fire måder ramme kan forstå på, som hjælper med at simplificere, teorien¹⁸:

1. Hvert ord fremkalder en ramme
2. Ord, som er defineret inden for en ramme, fremkalder rammen
3. Negeringen af rammen fremkalder rammen
4. Fremkaldelse af rammen forstærker rammen

¹⁸ Lakoff, "Simpel indramning : en introduktion til indramning og dens politiske anvendelse", 5.

Inden det giver mening at præsentere, hvordan teorien om rammer bruges i specialet, er det bedst at klargøre for læseren, hvilken forståelse rammer har, når begrebet anvendes som et analyseværktøj.

Ifølge både Goffman og Lakoff bliver ord, ideer og emner defineret inden for en specifik ramme og de forståelsesmodeller, der knytter sig til den. Når et ord eller et emne fremkalder en ramme, handler det om, at vi som mennesker tænker i rammer, da det er en måde for os, hvorpå vi kan strukturere vores egen tænkning. Eksempelvis vil et ord som *vindenergi* ofte fremkalde et billede af en vindmølle eller en vindmøllepark og dermed også en bestemt viden om det tænkte emne.¹⁹ Hvis vi i et kort øjeblik vender tilbage til Lakoffs rammeanalyse af, hvordan tilblivelsen af ordet *skattelettelser* har haft en signifikant betydning for, hvordan man i dag tænker på ordet *skat*, så handler det om, at man ved at sætte en ramme om *lettelse* sammen med et ord som *skat* formåede at skabe en rammeforståelse af skat som noget, der krævede lettelser, og som dermed skal tænkes som en byrde. Når et ord som *skat* bliver sat i forbindelse med en sådan ramme, betyder det derfor også ifølge Lakoff, at næste gang et ord som *skat* dukker op, er det mere sandsynligt, at man vil tænke på det i en negativ kontekst fremfor en positiv. Som Lakoff selv påpeger i sin artikel, vil det kræve en genindramning af ordet *skat*, for at ordet vil kunne tænkes i en positiv kontekst fremfor den negative, som ordet *skattelettelse* har skabt.

At genindramme handler om at ændre den allerede aktive ramme, der fremkaldes om et ord. Eksempelvis hvis et ord som *skat* fremkalder en negativramme, så handler en genindramning af dette ord om, at man eksempelvis ønsker at genindramme ordet til at skabe en positivramme i stedet. Måden dette kan gøres på, er ved at selve diskursen om de enkelte ord, skal ændres, før rammen kan ændres.²⁰ Som Lakoff selv påpeger, er det ikke nok blot at negere en bestemt ramme, da dette også vil fremkalde den²¹. For at gøre en genindramning af et ord eller et emne muligt, kræves tid samtidig med, at det kræves, at den nye ramme på forhånd er let forståelig og kan accepteres af modtageren.²²

¹⁹ Steen, "Politisk framing er politisk magt", 34-35

²⁰ Lakoff, *Thinking points*, 11-12.

²¹ Lakoff, "Simpel indramning", 93-94.

²² Lakoff, *Thinking points*, 11-12.

I specialet vil rammeanalysen bruges til at undersøge, hvilken rammeforståelse grøn omstilling har, ikke blot i forskningsøjemed, men også i henholdsvis til Mercosur og EU. Dette med henblik på at kunne konkludere, hvor rammen befinder sig, hvor den muligvis er på vej hen, og hvilken rammeforståelse grøn omstilling skal have for at kunne få en større interesse i Mercosur.

For at kunne sige noget om, hvilke rammer der skal være til stede, når Mercosur-landene skal tænke på bæredygtighed og grøn omstilling, er det dermed også nødvendigt at undersøge, hvilke rammer bæredygtighed og grøn omstilling sættes i forbindelse med i Mercosur. Det er eksempelvis muligt at lokalisere rammerne ved at undersøge de historiske opkomstbetingelser, som fylder i de respektive lande, da disse kan give indsigt i, hvilke dagsordner, der betyder noget i landene. Derudover er det også nødvendigt at undersøge de individuelle energiplaner i Mercosur-landene, da disse kan fortælle noget om, hvilken politisk retning, landene har valgt, og dermed også hvilke rammer bæredygtighed og grøn omstilling sættes i forbindelse med.

Ved at sætte konkrete ord herpå, bliver det dermed også muligt at sige noget om, hvilke faktorer, der bør være til stede i handelsaftalen for, at den kan skabe en lyst hos Mercosur til at have disse emner øverst på dagsordenen.

4.2. Teori om blød magt (soft power):

*Power is the ability to influence the behaviour of others to get the outcomes one wants*²³

I starten af 1990'erne præsenterede amerikanske Joseph Nye forskningsverdenen for et nyt koncept om magt. Magtkonceptet var en teori om en magtstørrelse, der blev defineret som *soft power*. Første gang man støder på Nyes *blød magt* er i værket *Bound Land*²⁴. Teorien udsprang af et behov for at kunne forklare den skiftende magtbalance, man oplevede i slutningen af den kolde krig.

²³ Parmar og Cox, *Soft power and US foreign policy*, 17.

²⁴ Parmar og Cox, 13.

Helt grundlæggende kan teorien om *blød magt* defineres som *evnen til at få andre til at ville have det, som man selv har*. Derfor skal en teori som *blød magt* ses som en indirekte magtfaktor, der hviler på de tillokkende idéer eller politiske agendaer, man fører, som på sigt kan påvirke andre, fremfor *hård magt* hvor man direkte forsøger at påvirke andre med eksempelvis økonomiske sanktioner eller militæret.²⁵ Nye mener, at forskellen mellem de to magttyper er tofoldig, fordi magtbegreberne både dækker over adfærd og anvendelige ressourcer. For at konceptet *blød magt* kan tydeliggøres, er det for Nye vigtigt, at man er bevidst om forskellen mellem magtadfærd og magtressourcer.²⁶

Magtadfærd. Af de forskellige adfærdstyper fremhæver Nye to, som han kalder for *command power* og *co-optive power*. *Command power* kan defineres som evnen til at ændre, hvad andre gør, mens *co-optive power* kan defineres som evnen til at forme, hvad andre vil have. *Command power* må derfor siges at være af den type magt, som kommer til udtryk igennem tvang og overtalelse, hvor *co-optive power* eksempelvis ses, når en politisk figur, nation eller union kan bruge sin indflydelse til at påvirke en politiske agenda.²⁷

Magtressourcer skal forstås som de midler og måder, hvorigennem magt kan anvendes. Her giver Nye en definition på hvilke forskellige ressourcer, der defineres inden for de to forskellige magttyper. Helt klassisk så er *hård magts* ressourcer en størrelse, som kan måles. Eksempelvis kan den måles ud fra befolkningsstørrelse, geografi eller territorium, naturressourcer, størrelsen på ens økonomi, militære styrke, militærudgifter ift. bnp eller teknologiske udvikling. Dette er også, hvad Nye definerer som *tangible resources/ håndgribelige ressourcer*. Nye bruger afsættet i de håndgribelige *hård magtressourcer* til at vise, hvordan *blød magts ressourcer* kan defineres som uhåndgribelige, da de bl.a. kan findes i form af kultur, ideologi, værdier eller institutioner.²⁸ Umiddelbart virker definitionerne ligetil, men i Nyes begrebsdefinition af *tangibility* opstår der visse komplikationer, da betydningen af dette begreb

²⁵ Parmar og Cox, 13.

²⁶ Parmar og Cox, 17.

²⁷ Ibid., 17

²⁸ Ibid., 17

er et, som Nye ikke har defineret i nogle af sine tidligere værker.²⁹ Derfor kan der findes visse tvetydigheder i, hvad der kvalificerer ressourcer som værende *tangible* eller *intangible*. Her har økonomi som faktor en essentiel rolle at spille, da penge som fysisk ressource er mulig at måle, fordi de kan tælles. Til gengæld kan den indflydelse som penge kan give, hvis lande låner til i hinanden i økonomiske kriser eller igennem økonomiske handelsaftaler være svær at måle på samme måde.³⁰

Når man taler om *blød magt*, er det derfor en magttype, der primært består af ikke fysiske ressourcer. Som en reel magtfaktor, så adskiller måden, hvorpå *blød magt* kan anvendes på, som nævnt, derfor også meget fra andre magtanvendelsesformer. Det anderledes ved *blød magt* ligger i, at det er en magttype, som ikke nødvendigvis kan kontrolleres i samme grad af en stat eller politisk entitet, som *hård magt* kan. Hvor man eks. selv kan bestemme, om man vil lave økonomiske sanktioner mod andre eller indsætte militær. Hvad *blød magt* i stedet kan er at influere beslutninger eller politiske tiltag.

I specialet vil teorien om *blød magt anvendes* som et analyseværktøj til at se på, hvad indholdet af handelsaftalen mellem Mercosur og EU kan have af betydning for bæredygtighed og grøn omstilling i Mercosur-landene. For det første anvendes teorien for at forklare den *blød magt*, som EU besidder, og hvordan den kommer i spil i handelsaftalen. Her analyseres EU's politikker og standpunkter, og hvordan disse potentielt danner *blød magt* og dermed også, hvordan disse bliver eller kan blive anvendt igennem en eventuel handelsaftale. Derudover anvendes teorien til at undersøge, hvilken form for magt EU har over for Mercosur-landene, og om det overhovedet er relevant eller muligt for EU at anvende *blød magt* til at influere et øget fokus på bæredygtighed og grøn omstilling i Mercosur.

I en kontekst om at undersøge Mercosurs interne magtforhold, samt det magtforhold der er mellem Mercosur og EU, så ville det også have været muligt at anvende post kolonial teori, fordi den behandler dominansforhold mellem tidligere kolonier og kolonimagter og dermed undersøger hvilken grad af undertrykkelse, som der er i forholdet. Årsagen til at jeg har fravalgt denne teori i specialet, og i stedet har valgt teorien om *blød magt* skyldes et

²⁹ Ibid., 17

³⁰ Parmar og Cox, 17.

udgangspunkt om, at der ikke er nogle af parterne i handelsaftalen, som forsøger at dominere hinanden. Selvom der i den offentlige debat, som jeg vil komme ind på senere, har været foreslået at indføre økonomiske sanktioner i EU-Mercosur handelsaftalen for at sikre en vis grad af bæredygtighed i aftalen, så er det ikke en diskurs, som EU har påtaget sig. I EU er man bevidst om, at det ikke er ved at yde dominans overfor Mercosur, at man vil kunne fremme en grøn omstilling, specielt fordi der ikke er nogen, som tvinger handelsblokken til at gennemføre en aftale med EU. Eftersom at formålet med handelsaftalen er at skabe økonomisk vækst både for EU og for Mercosur og på baggrund af det faktum, at den er skabt i fællesskab, så vil teorien om post kolonialisme ikke kunne tilbyde den samme dybde som teorien om *blød magt*. For selvom der kan være et vis magtforhold i mellem eksempelvis EU og Mercosur, så vil forholdet som *blød magt* kan vise, tage udgangspunkt i hvordan man kan influere hinanden med ens egne interesser, fremfor at påtvinge dem.

For dermed at kunne analysere overnævnte kræves en nærmere undersøgelse af, hvad Mercosur-landenes interesser indenfor energipolitik er. Dette for at kunne sige noget om, hvad der kan sætte bæredygtighed og grøn omstilling på den politiske dagsorden i de respektive lande. Det er her de to teorier: rammeanalyse og *blød magt* kommer i spil. Det handler ikke kun om at forstå den magt, som EU besidder og hvordan den eventuelle handelsaftale kan påvirke Mercosur-landenes interesser. Det handler også om at forstå, hvilke faktorer eller rammebetingelser, der skal gøre sig gældende for, at den korrekte *blød magt* kan anvendes.

5. Forskningsdiskussion

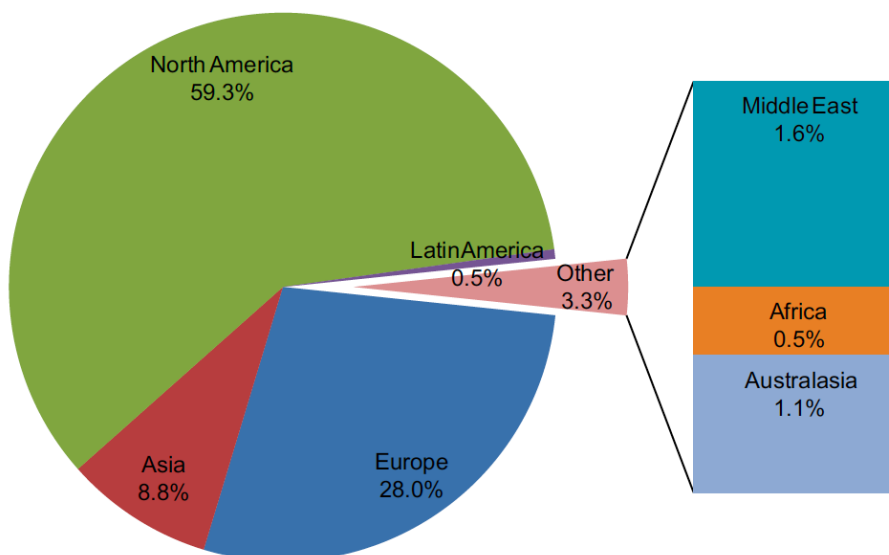
Søger man at danne overblik over mængden af forskning, der findes om grøn omstilling og bæredygtighed, vil man hurtigt finde ud af, at den de sidste årtier har vokset sig enorm. Efterhånden så stor at det nærmest vil være umuligt at udlægge, medmindre man fokuserer sit emne. Mere specifikt undersøges der i dette speciale forholdet mellem Latinamerika og EU i forhold til den grønne dagsorden. Da Latinamerika består af flere lande, er det ikke en samlet organisation som EU, og derfor er det ikke muligt at generalisere, så længe der eksempelvis ikke findes nogle samlede handlingsplaner eller beslutninger, som gør det muligt at sige noget generelt ud fra. Hvis man indsnævrer feltet til Mercosur, som består af 4 lande: Brasilien, Argentina, Uruguay og Paraguay, så har man et afgrænset forskningsfelt. For at kunne adskille mit speciales bidrag til forskningsfeltet så vil jeg diskutere den nuværende forskning om grøn omstilling og Mercosur landene. Formålet med diskussionen er at vise, hvordan mit speciale kan præsentere en ny tilgang til, hvordan socialvidenskaben kan indgå i samspil med grøn omstilling. Fremfor at præsentere en kommenteret litteraturliste har jeg valgt at fremhæve en begrænset mængde af forskningen om grøn omstilling med henblik på bedre at kunne diskutere, hvor forskningen er i dag.

Hertil har Benjamin K. Sovacool, der også står bag energitidsskriftet *Energy Research & Social Science*, udgivet en lang række artikler om grøn energi og grøn omstilling, som tegner et billede af forskningen i dag. I en videnskabelig artikel fra 2008, som Sovacool blandt andet står bag, har han sammen med en række andre forskere analyseret mere end 2.500 videnskabelige artikler fra de tre førende energitidsskrifter: *Energy Policy*, *The Energy Journal* og *The Electricity Journal*.³¹ Formålet med artiklen er at kortlægge, hvor forskningen på daværende tidspunkt befandt sig. Selvom nærværende speciale udarbejdes 12 år senere, og forskningsfeltet derfor har vokset sig en hel del større, så er det relevant at undersøge resultaterne af Sovacools artikel, da denne viser energiforskningens prioriteringer, ikke blot videnskabeligt, men også geografisk.

I artiklen viser det sig, at de forskellige tidsskrifter udgav mest forskning om energi i regionerne: Europa, Nordamerika og Asien – mens et område som Latinamerika havde sin

³¹ D'Agostino m.fl., "What's the State of Energy Studies Research?", 508.

højeste repræsentation i forskningen hos *Energy Policy*, hvor 6% handlede om landene i Latinamerika, mens det hos *The Energy Journal* kun var 0,5%.³²



Figur 1 Områdernes fokus i forskningen

Eftersom tidsskrifterne har deres base i Europa og Nordamerika, virker det samtidig ikke overraskende, at det er indenfor disse geografiske områder, der er forsket mest.

Alligevel lader det til, at det kan have visse konsekvenser, at der er kommet et så stort skel i hvilke områder, som der er forsket i. Et eksempel på problematikken findes i et videnskabeligt casestudie fra Sovacool, som blev udgivet i 2008. Artiklen handler om, hvordan man bedst og smartest fremmer grøn omstilling og energieffektivisering i statsregi. Sovacools hensigt med artiklen er, at han med hjælp fra den akademiske litteratur og semi-strukturerede interviews af 93 institutioner vil være i stand til at frembringe de bedste metoder for at promovere grøn omstilling.³³ I relation hertil kan Sovacools artikel også benyttes til at bekræfte førnævnte problemstilling med, hvordan forskningen om grøn omstilling primært tager udgangspunkt i områderne Nordamerika, Asien og EU. Her var alle artiklens 181 interviews nemlig foretaget i disse områder:

³² D'Agostino m.fl., 515.

³³ Sovacool, "The Importance of Comprehensiveness in Renewable Electricity and Energy-Efficiency Policy", 1529.

Those interviewed were selected to represent the diverse array of stakeholders in the electricity sector, and the author included participants in Asia, Europe, and North America to gain a fuller perspective about available policy options. ³⁴

Argumentet som Sovacool fremsætter om den geografiske diversitet fremstår umiddelbart meget bred. Han formår med sit studie at fremskaffe og præsentere data fra de tre mest gennemarbejdede geografiske områder, hvilket i sig selv er imponerende. Derfor er de omfattende mængder data anvendt i denne sammenhæng også yderst brugbare og et arbejde, der kun må kunne betragtes som yderst relevant i hvilken som helst forskning, der arbejder med at fremme bæredygtighed. Hvis man dog ønsker at anvende disse løsningsmodeller i et område som Latinamerika, må der dog også påpeges visse problematikker i forhold til Sovacools løsningsmodeller. Som tidligere nævnt står det dog klart, at Latinamerika heller ikke her har nogen signifikant repræsentation. På den ene side er det muligt at argumentere for, at Sovacools studie allerede må have så stor diversitet, at et ekstra område som Latinamerika ikke kan have nogen betydelig signifikans, siden det har været muligt at finde så brede fællesnævner i et så omfangsrigt studium. Hvis man dog på den anden side kigger nærmere på de udvalgte lande som Belgien, Canada, Danmark, Frankrig, Tyskland, Japan, Korea, Filippinerne, Singapore, Spanien, Schweiz, Storbritannien og USA³⁵, er der først og fremmest tale om lande med en helt anden kultur og udvikling, end den der findes i Latinamerika. På grund af landenes historiske udvikling efter deres tid som kolonier, har landene i Latinamerika et helt andet udgangspunkt og forudsætninger end resten af verden. Derfor har de latinamerikanske lande også andre interesser, når det handler om diskurser og løsninger på, hvordan man bedst muligt kan promovere og implementere grøn omstilling og bæredygtighed. Før at det er muligt at anvende Sovacools promoveringsmetoder på de latinamerikanske lande i Mercosur, kræves der en større forståelse for den forskning, der er om landenes generelle dagsordner og historiske opkomstbetingelser. Ligesom resten af verden præges af sin

³⁴ Sovacool, 1529-1530.

³⁵ The importance of comprehensiveness in renewable electricity and energy-efficiency policy Sovacool s. 1529-1530

historiske udvikling, så gør det samme sig utvivlsomt også gældende hos Mercosur-landene. Et muligt eksempel at trække frem i denne kontekst er den danske fortælling om oliekrisen i 1970'erne, og hvordan den var overgangen til en dansk energieffektivisering, der gjorde os selvforsyndende på energi og senere dermed kunne bane vejen for den danske grønne omstilling.

Inden det dog er muligt at præsentere sådan en analyse, er det også relevant at tage et nærmere kig på den begrænsede mængde af forskning, der findes om landene i Latinamerika og Mercosur, hvis forskningen skal omhandle grøn omstilling. Hertil findes der kun en begrænset mængde forskning. Hvis man derfor vil kigge nærmere på forskning om grøn energi i denne del af verden, er det nødvendigt at udvide sin søgning til Latinamerika fremfor kun Mercosur. Med denne afgrænsning kommer der dermed også relativt nyere artikler som eksempelvis: *Renewable and Sustainable Energy Efficiency: An Analysis of Latin American Countries (2018)* og *Ecuador's climate targets: A credible entry point to a low-carbon economy? (2017)*. En fællesnævner i begge artikler er deres fokus på hvor lidt forskning, der er om grøn energi og energieffektivisering i Latinamerika³⁶.

I artiklen fra 2018, hvis udgivere har base i forskellige brasilianske universiteter, er det muligt at udlede noget om, hvilken form for interesse disse "rene" energityper har og kan derfor pege specialet i retning af, hvilke rammebetingelser der skal være om den grønne energitype, for at den kan generere større interesse. Artiklen, som formår at analysere på landene i Latinamerika, tager udgangspunkt i et studium af Ansgar Belke fra 2011, der handler om, at energiforbrug er direkte relateret til økonomisk vækst, hvilket for 2018 artiklens forfattere dermed gør deres forskning relevant. Argumentet bliver fremlagt med en intention om, at det er ved en omstilling til disse energityper, man på den smarteste måde kan udbygge sin infrastruktur og økonomi, samtidig med at man sparrer CO₂-emissioner.³⁷

For at bevise artiklens relevans vælger forfatterne derfor at måle og analysere, hvor effektiv den bæredygtige og grønne energi i de respektive latinamerikanske lande er. Tilgangen til denne løsning fandtes i matematiske udregninger, som viste, at lande som eksempelvis

³⁶ Camiato m.fl., "Renewable and Sustainable Energy Efficiency", 2117.

³⁷ Camiato m.fl., 2116–17.

Brasilien og Uruguay, der er med i Mercosur, er nogle af de lande, som har den bedste energieffektivitet i Latinamerika, mens et land som Argentina, der i 2020 overtog formandsskabet i Mercosur, havde den ringeste. Den samlede konklusion på artiklen var dog, at man generelt set kan blive meget bedre til at udnytte og anvende grøn og bæredygtig energi i Latinamerika, mens artiklens sidste budskab var, at man kan anvende artiklen til at guide politiske beslutninger indenfor *incentives stimulating the development of Latin American countries searching to improve their RSEE [renewable and sustainable energy efficiency]*.³⁸

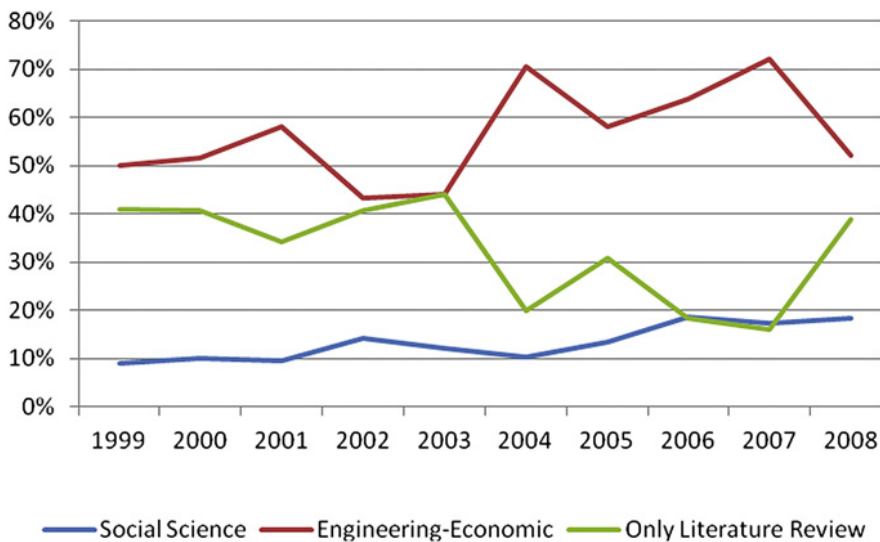
Det kommer ikke som nogen overraskelse, at det er denne type forskning af grøn energi, som fylder mest omkring de latinamerikanske lande. Hvis vi endnu engang vender blikket tilbage på Sovacool's artiklen 2008³⁹, så har forskerne i denne artikel ikke kun undersøgt hvilke områder, der geografisk var mest udforsket, men også hvilken type forskning, der fylder mest. Med artiklen om Ecuador som eksempel er det nemlig et fokus på ingeniørvidenskab og det økonomiske, som har vist sig at have den største betydning. Fordelen ved netop disse forskningstyper er, at de kan vise konkrete tal og udregninger, der fortæller noget om, hvad det helt præcist er, som bæredygtig energi og grøn omstilling kan gøre lige så godt som sort energi. Styrken ved denne type forskning er derfor også dens evne til at skabe en ramme om grøn omstilling som værende en lige så god energikilde som sort energi. Som udgangspunkt må det være rammerne som muliggør, at den grønne omstilling kan sættes i forbindelse med økonomisk vækst og andre positive diskurser.

Med den nødvendige legitimitet som overstående forskning giver, kan den vise, hvor god grøn energi er, og hvor meget den én til én kan sammenlignes med sort energi ift. vækst. Her må drivkraften bag denne forskningstype uden tvivl være at bevise, hvordan grøn og bæredygtig energi ikke kun kan betegnes som ren energi, men også som økonomisk rentabel og som en energitype, man kan tjene lige så mange penge på som med sort energi. Argumenter som disse må siges at være en af de få universalpolitikker, som alle kan blive enige om, og derfor er denne type forskning så essentiel.

³⁸ S. 2122

³⁹ D'Agostino m.fl., "What's the State of Energy Studies Research?"

Den økonomiske metodiske tilgang har fyldt over 70% af forskningens udgivne artikler. Tallet virker selvfølgelig ret højt, og som det kan ses på nedenstående graf, har tallene også været svingende, men uanset hvad er det en høj procentandel. Af de tidligere nævnte årsager giver det også mening, at denne del fylder så relativt meget.⁴⁰



Figur 2 typen af forskning omkring energistudier

Som det fremgår af ovenstående graf, så er socialvidenskaben som metodisk tilgang i energiforskningen ikke en af de mest populære. Her fremgår socialvidenskaben tilstedeværelse i en længere årrække til at fylde fra omkring 9% til omkring 19%. Sammenlignet med en engineering og economic tilgang, så kan energiforskningen i socialvidenskaben ikke betragtes som det varmeste emne. En årsagsforklaring til den markante forskel kan skyldes et behov for evidens, om hvordan man kan anvende energi, samt hvilke økonomiske muligheder som energi kan tilbyde. For at få indsigt i mulighederne og råderummet til at implementere grøn omstilling i nationer, kræver det at viden om hvilke parametre, der skal være til stede.

Kigger man på Sovacools egen artikel fra 2008, bærer den ikke kun præg af vigtige tal, men den forklarer også, at det handler om, at disse tal skal formidles til mennesker på bestemte måder i en bestemt kontekst for at være relevant. I sit studie af hvilke politiske

⁴⁰ D'Agostino m.fl., 514

mekanismer/metoder, det er bedst at anvende i promoveringen af grøn omstilling, har Sovacool samtidig valgt at belyse de fire mest fremtrædende mekanismer: *Eliminate conventional subsidies, Price electricity more accurately, Enact a national feed-in tariff (FIT), Educate the public, protect the poor, and fund demand side management*.⁴¹

Som Sovacools artikel viser, kan man med socialvidenskaben som metode med bl.a. interviews af organisationer undersøge, hvad der kan få andre til at anvende grøn energi.

Utvivlsomt er løsningsforslagene til promovering af grøn energi i Sovacools artikel derfor også vigtige for specialets analyse af Mercosur- og EU-handelsaftalen. Selvom artiklen hverken inkluderer Latinamerika eller Mercosur i sit studie, giver den værktøjer til at undersøge hvilke parametre, der gør sig gældende i den nuværende aftale.

Forskningsfeltet om grøn omstilling er altså et stort og stadigvæk voksende felt. Men det er vigtigt at være opmærksom på, at feltet mangler geografisk repræsentation såsom lande fra Latinamerika. Siden handelsaftalen med EU-Mercosur ser det dog ud til, at der kommer et øget fokus på de latinamerikanske lande og grøn energi. Siden man i EU-regi valgte at godkende handelsaftalen mellem EU og Mercosur, og sidenhen kun har manglet en fælles godkendelse fra medlemslandene, har en stor offentlig debat om aftalens indflydelse på bæredygtighed, primært i Mercosur-landene, set dagens lys. Med den offentlige debats tilstedeværelse i mediebilledet har indholdet i handelsaftalen og vigtigheden i forhold til bæredygtighed skabt et stort fokus på den magt, som der ligger i sådan en aftale samtidig med, at det har skabt et øget fokus på den grønne og bæredygtige udvikling i Mercosur.

I forhold til den offentlige debat, kan det bidrage til forskningen om grøn energi og grøn omstilling. I specialet sættes der fokus på handelsblokken (læs; Mercosur) i Latinamerika i forhold til bæredygtighed, hvilket der ikke har været på samme måde i forskningen før, hvor det primært har været enten Brasilien eller hele Latinamerika, der har været i fokus. Geografisk og metodisk mangler der fokus på det område, som Mercosur dækker, ikke kun fordi det geografiske område dækker store dele af Latinamerika, men fordi det også er en politisk entitet,

⁴¹ Sovacool, "The Importance of Comprehensiveness in Renewable Electricity and Energy-Efficiency Policy", 1532.

hvis politiske beslutninger der på lige fod med EU påvirker den måde emner, som grøn omstilling og bæredygtighed opfattes på.

Der har ikke før været forskning som har sat fokus på de to politiske enheder EU og Mercosur. Det øgede fokus, som den offentlige debat har skabt, har været nødvendigt. Specialet tilbyder et studie af, hvordan dagsordnerne i Mercosur-landene har indflydelse på de prioriteter, som landene har. Prioriteter, der kan overføres til landenes energiplaner, og dermed også hvilke rammeforståelser de har om grøn omstilling. Samtidig vil specialet også se på den indflydelse, som en handelsaftale mellem to så store geopolitiske enheder kan have for den måde, som bæredygtighed og grøn omstilling tænkes i fremtiden.

6. Mercosur og dens forskellige agendaer

I dette afsnit vil jeg forsøge at afdække historien bag Mercosur, og om der findes magtpositioner i forholdet, som er mere styrende end andre? Herudover vil jeg undersøge, hvilke interesser de forskellige lande har i handelssamarbejdet. Dette undersøges med udgangspunkt i nogle af de politiske agendaer, der indenfor en længere årrække har haft signifikant betydning for de respektive lande og som derved også kan siges at have en indflydelse på, hvilke dagsordner der fylder mest i landet. Formålet med følgende afsnit er derfor at vise, hvorfor det har en relevans at forstå de forskellige medlemmers politiske agendaer, og hvordan de dermed spiller ind i en Mercosur-sammenhæng frem for at anskue Mercosur som én samlet og fuld integreret entitet.

Som tidligere nævnt består handelsblokken Mercosur af medlemslandene: Brasilien, Argentina, Uruguay og Paraguay, der også bliver omtalt som blokkens grundlæggere.⁴² I dag har Mercosur skabt sig en helt unik rolle i verden som handelsblok. Udover de fire fuldblodsmedlemmer i handelsblokken har unionen også valgt at optage såkaldte *tilknyttede medlemmer*, som blandt andet får en toldreduktion, når de handler med Mercosur-landene. Indtil videre er det kun alle de resterende lande i Sydamerika, som har opnået denne status.

Udover at Mercosur-landene tilsammen har verdens 5. største økonomi, bærer handelsblokken samtidig præg af politiske uenigheder, skæve magtforhold, ustabile medlemsskaber og ikke mindst langsommelige forhandlingsprocesser. Da Mercosur-grundlæggerne tilbage i 1991 underskrev traktaten Tratado de Asuncion, som skabte handelsblokken, var det med en intention om at skabe en regional integrationsproces i Sydamerika, hvor frihandel mellem landenes medlemmer skulle generere økonomisk vækst. Samtidig havde man en intention om at skabe en fælles front, der kunne imødegå USA og EU's stigende interesse i de latinamerikanske lande. Det var især mellem 1980 og 1995 at interessen nåede et højdepunkt, hvor EU og USA investerede heftigt i de lande, som havde oplevet et militært diktatur, og som nu stilede mod et demokratisk styre med politisk og økonomisk stabilitet.⁴³ Det var derfor også i denne periode, at Brasilien og Argentina, de to største magter i Sydamerika, begyndte at

⁴² "MERCOSUR in brief".

⁴³ Van Zyl Smit, "INTERNATIONAL IMPRISONMENT", 387.

forhandle om, hvordan man bedst kunne skabe en større integrationsproces på kontinentet med frihandel og et fællesmarked, der kunne øge den positive vækst landene oplevede. Indenfor kort tid havde både Paraguay og Uruguay tilsluttet sig forhandlingsbordet, hvor deres interesse i integrationsprocessen primært skyldtes deres store økonomiske afhængighed af deres to store naboer.⁴⁴

De gyldne år i Mercosurs ellers relativt korte levetid lå i blokkens begyndelse, helt præcist mellem 1991-1999. Her voksede den interregionale handel støt fra 10 til 25%. Dog kunne den positive udvikling ikke vare ved, og det blev derfor også ved årtusindeskiftet, at den ellers så stabile integrationsproces gik i stå. I årene der fulgte frem til 2003, blev den ellers så gode proces næsten reduceret til det udgangspunkt, man havde i 1991.⁴⁵ Den store nedgang, som blokken så i denne periode, og som ikke er blevet væsentligt forbedret siden, har skabt en diskurs om Mercosur, der blandt andet omtales som: *one of the largest failures in recent times* (Campbell, Rozemberg, and Svarzman 1999, Kaltenthaler and Mora 2002, Malamud 2005a).⁴⁶

Ser man nærmere på, hvad der gik galt, så blev medlemslandene ramt af en økonomisk krise i starten af 00'erne, som medførte store problemer i Mercosur. Mens Brasilien kraftigt måtte devaluere sin møntfod over for den amerikanske dollar, så det endnu værre ud for Argentina, der i 2001 gik statsbankerot med en offentlig gæld på over 100 billioner USD.⁴⁷ En økonomisk krise, der ramte så hårdt i Argentina, at den blev omtalt som *den store depression*, og som har mærket Argentina op til den dag i dag. I tilfældet med Argentina betød krisen, at landet valgte at opgive anvendelsen af de fælles toldtariffer, der på daværende tidspunkt var hele rammegrundlaget for Mercosur, og derfor ophørte unionseffekten af Mercosur også for en tid.⁴⁸ Heller ikke Paraguay og Uruguay kunne snige sig uden om den økonomiske krise. Selvom Uruguay oftest, på grund af sin størrelse, er meget afhængig af lande som Argentina og Brasilien, er det også muligt at finde tydelige eksempler indenfor Mercosur, hvor afhængigheden er gensidig. For med sin ustabile økonomi, har Argentina op til flere gange søgt tilflugt i den

⁴⁴ Van Zyl Smit, 390.

⁴⁵ Santos, "Identity in Mercosur", 47.

⁴⁶ From Success to Failure: Under What Conditions Did Mercosur Integrate? S. 856

⁴⁷ Stanley, *Emerging Market Economies and Financial Globalization*, 91

⁴⁸ Van Zyl Smit, 388.

Uruguayske banksektor for at sikre sin kapital mod at gå bankerot. Da tangokrisen ramte Mercosur-landene i 2002, kunne ikke engang Uruguay redde Argentina, hvilket i den grad satte hele Mercosur og integrationsprojektet på pause.⁴⁹ Perioden mellem 1999-2003 bød ikke blot på en økonomisk krise, men i kølvandet på den fulgte en politisk krise, der nær havde været enden på det ellers potentielt positive projekt, som Mercosur var ved at blive.⁵⁰ Konsekvensen af den så omfattende krise har betydet, at man i Mercosur efterfølgende ikke længere har fokus på integrationsprojektet, men nærmere ser på Mercosur som en frihandelsregion.⁵¹ Dette har derfor også betydet, at de forskellige dagsordner, som sidenhen har været af største betydning i Mercosur, oftest har været meget afhængig af den politiske agenda, som den siddende præsident har ført.⁵²

At interessesfæren er så nationalt afhængig i Mercosur fremhæver dermed også vigtigheden af at have et kendskab til hvilke politiske agendaer, der fylder i de respektive medlemslande, eftersom at dette har en stor påvirkning på den deltagelse og interesse, som Mercosur har. De politiske agendaer i denne henseende må dermed både være styret af, hvem den nuværende regering og præsident er såvel som skelsættende historiske begivenheder, der har påvirket landet og dets fremtidige interesser.

6.1. Argentina

På mange måder har Argentina kunnet betragtes som en hæmsko for Mercosur, eller i hvert fald for Mercosurs internationale handelsmuligheder, hvilket skyldes flere årsager. Som tidligere nævnt har en stor faktor i denne henseende været den økonomiske krise, som indtraf ved årtusindeskiftet. Den har ikke blot skabt en kæmpe gæld i landet, men den har også bremsset den kæmpe vækst, som Argentina havde før 00'erne. Det har blandt andet betydet, at den sociale ulighed i landet er vokset markant, hvor en af de største problemstillinger i mange år har været høj arbejdsløshed. Så sent som i 2018 oplevede man i landet, at den argentinske peso igen kollapsede og med en arbejdsløshedsrate på over 10% i et land med næsten 45 millioner,

⁴⁹ Van Zyl Smit, "INTERNATIONAL IMPRISONMENT", 388

⁵⁰ Santos, "Identity in Mercosur", 47.

⁵¹ Ibid., 47

⁵² Anderson Paige, "DON'T CRY FOR ME, AGAIN", 16-17

er det mange mennesker, som står uden en økonomisk indtjening. Som konsekvens af denne store mangel på kapital, handler den politiske dagsorden i landet, og stort set alt andet som man foretager sig om, hvordan regeringen kan generere økonomisk vækst. Fordi landet pt. har så store økonomiske problemer og efterhånden har haft det i en længere årrække, betyder det også, at de politiske beslutninger har en økonomisk diskurs. Oversat betyder det, at hvis noget ikke har en diskurs af at danne økonomisk vækst, så har det ingen interesse, eller vil i hvert fald ikke blive givet en chance. Et relevant eksempel at trække frem i denne kontekst kan findes ved det sidste præsidentvalg i Argentina, som blev afgjort ved udgangen af 2019, hvor Alberto Fernandez og hans venstreorienterede peronistparti vandt magten tilbage fra Maruo Macri. Her vandt Alberto Fernandez primært valget på, at den argentinske peso året forinden var kollapsede, og at arbejdsløsheden i landet var steget under Macri. Resultatet af præsidentskiftet betød, at Fernandez én måned inde i sit præsidentembede fremsatte en nødplan, der skulle vare 100 dage for dermed at sætte gang i økonomien igen. *Argentina Hace*, som Fernandez præsenterede sin plan som, en investering på 30 millioner pesos, der havde til formål at generere 20.000 nye jobs, skulle udvide infrastrukturen og forbedre de sociale vilkår i landet.⁵³ Helt konkret viser planen, hvilket enormt fokus der er i Argentina for at forbedre de økonomiske vilkår og at komme ud af den krise, som landet nærmest har befundet sig i, siden man gik statsbankerot i 2001.

Utvivlsomt må dette derfor være den politiske agenda, som er den vigtigste i landet og en politik, som landet har med i Mercosur. Hertil kunne det derfor også virke logisk at spørge: hvorfor et land som Argentina ikke har forsøgt at øge sin egen vækst igennem Mercosur? Hvilket handelsblokkens primære formål jo er defineret som. Egentligt har Argentina også været et af de medlemslande, som har haft størst fokus på Mercosur-projektet og dets succes af selv samme grund. Dog har Argentinas fokus i Mercosur primært omhandlet den regionale handel i Sydamerika, fremfor økonomisk vækst. Her er det peronistpartiet, som blev dannet i 1945, der blandt andet har haft kendte og populære ledere som Eva Perón. Historien om hvordan den politiske dagsorden føres i landet i dag, startede med dette parti.⁵⁴ Netop populismen, det at have en karismatisk leder, var en af de traditioner som partiet førte med sig.

⁵³ Ministerio de Obras Públicas, Plan Argentina Hace.

⁵⁴ Anderson, Paige, 16-17.

Derudover fulgte en stærk protektionisk økonomi også med hos partiet.⁵⁵ Den protektioniske tilgang betød, at Argentina siden Juan og Eva Peróns tid har haft fokus på en indadvendt økonomi, hvor man ville have en så lav import som muligt med en høj egenproduktion for at undgå, at landets egenkapital skulle forsvinde ud af landet. Denne tilgang er også en som især Argentina tidligere har bragt med sig i Mercosur-regi, hvor man ikke har haft en interesse i internationale, handler og aftaler fra især USA og EU, men derimod har fokuseret på den interne handel.⁵⁶ Faktisk var det først ved valget af Mauricio Macri i 2015, at Argentina valgte en regering, som ville satse på det åbne marked og international handel. Af muligheder i Mercosur betød det blandt andet, at man efter næsten 20 år nu endelig fik sat rigtigt skub i den frihandelsaftale, som landene havde arbejdet på så længe. Dog fik Macri-eventyret ikke lov til at fortsætte, hvilket har betydet en tilbagevenden af peronistpartiet ved magten i form af Alberto Fernandez og den forhenværende præsident Christina Kirchner (vicepræsident pr. 2020?). Dog lader det ikke til, at Fernandez har valgt en lige så protektionisk tilgang som sine forgængere i partiet, eftersom han kort inde i sin valgperiode (starten af 2020) også prioriterede et politisk besøg til Europa for at segmentere interessen for et fortsat samarbejde. Derudover har Argentina og Alberto Fernandez i 2020 påtaget sig det midlertidige formandskab af Mercosur.⁵⁷ Om det betyder, at EU nu bliver tænkt ind i rammen, der handler om økonomisk vækst hos peronistpartiet, vil tiden vise.

6.2. Brasilien, Uruguay og Paraguay

Samme problemer i forhold til Mercosur med regeringsstyret har man ikke i lande som Brasilien, Paraguay og Uruguay. I en længere periode har Brasilien, der på grund af sin markant større størrelse, skullet forholde sig mere til den internationale politik. Derfor har Brasilien også modsat Argentina, hvis primære interesse i Mercosur har været økonomisk, et anderledes perspektiv. Dog kan et så økonomisk stærkt land som Brasilien heller ikke snige sig uden om at have interne økonomiske problemer. Her er det specielt de socioøkonomiske problemer, der

⁵⁵ Anderson, Paige, 16

⁵⁶ Felter, Claire, "Mercosur: South America's Fractious Trade Bloc".

⁵⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores, "Presidencia Pro Tempore Argentina 2021".

fylder relativt meget i landet, hvor den stigende arbejdsløshed er et stort problem.⁵⁸ Med hensyn til til Mercosurs mindste lande Paraguay og Uruguay, så har de også en agenda med Mercosur, fordi handelsblokken for dem har mindsket de høje toldtariffer, som gør den regionale handel mere fordelagtig. Udover at forholde sig til problematikker om landets økonomiske udvikling, så er Brasilien også et stort land med et stort lands perspektiv. Udover at være de største i Mercosur både målt ud fra *hårde magts*-måleenheder som geografisk størrelse, antal indbyggere og BNP – så er landet også ét af de største i verden. Mens Mercosur-landene, som før nævnt tilsammen har en BNP svarende til den femte største i verden, så kan Brasilien i sig selv mønstre en niende plads på ranglisten.⁵⁹

Hertil befinder Mercosurs næststørste spiller, Argentina, sig helt nede på en 26. plads, mens Paraguay og Uruguay befinder sig i bunden af top-100.⁶⁰ På grund af det store økonomiske skel i Mercosur virker det derfor heller ikke overraskende, at magtstrukturen og bestemmelsesretten til tider kan være ret skæv. For at vende tilbage til det brasilianske perspektiv på Mercosur viser tallene i sig selv, at det ikke udelukkende er en økonomisk tilgang Brasilien har til Mercosur.

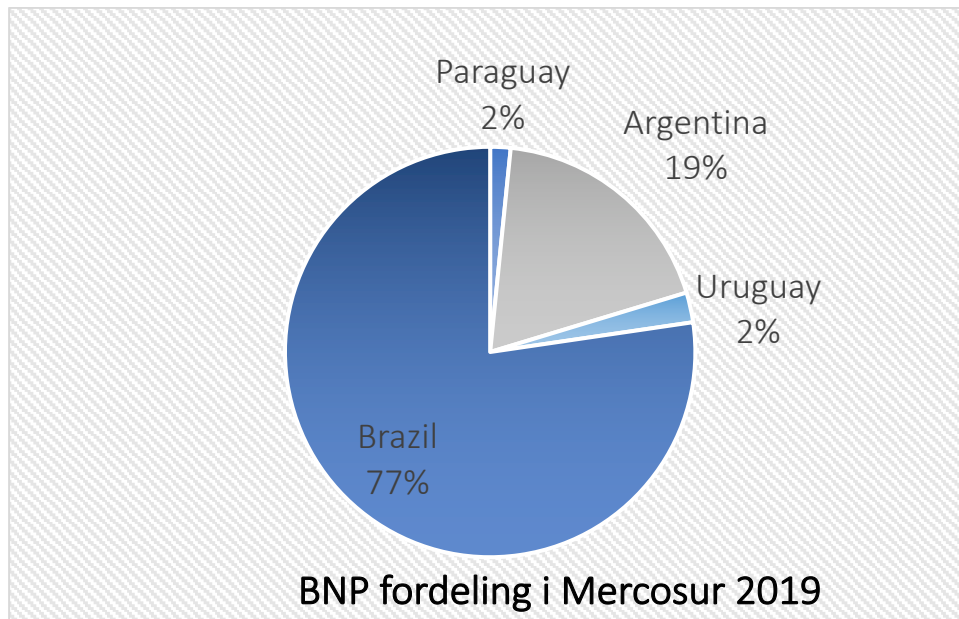
Foruden at de mindre medlemslande som Uruguay og Paraguay er afhængige af det brasilianske marked, som Brasilien har kunnet styre igennem handelsblokken, så har Brasilien også en storpolitisk interesse i Mercosur. Med sine storlandstanker kigger et land som Brasilien nemlig ikke kun indad, men har også set Mercosur-alliancen som et værktøj til at konfrontere andre stormagter herunder især USA og EU, som i de seneste år har vist en stor interesse for Sydamerika.⁶¹ For Brasilien har nemlig den fordel som medlem af handelsblokken Mercosur, at de er den største magt i handelsblokken blandt andet på baggrund af deres store økonomiske status og derved de andre landes afhængighed af Brasilien. Set fra et *blød magts*perspektiv giver landets økonomiske størrelse og dermed købekraft også Brasilien en vis indflydelse overfor de andre medlemslandene.

⁵⁸ Worldbank, "Unemployment rate Brazil".

⁵⁹ The Economist, "Biggest economies in the world".

⁶⁰ The Economist.

⁶¹ Klom, "Mercosur and Brazil", 352.



Figur 3 BNP-fordeling⁶²

Dette må derfor også betyde at Brasilien til en vis grad kan styre den regionale handel i området og dermed kan styre udefrakommende lande og unioners indflydelse. Derfor er konsensus også blevet sådan i såvel forskningen om Mercosur, som regional og international omtale, at Brasilien er handelsblokkens naturlige leder, og at adgang til det Brasilianske marked dermed også er lig med større adgang til resten af regionen.⁶³ Udover at Mercosur giver Brasilien større politisk kontrol med den sydamerikanske region, betyder den forøgede politiske magt også, at Brasilien kan bruge Mercosur som et politisk skjold.

I en længere årrække har landet stået overfor et stort internationalt pres om at stoppe nedfældning af regnskoven. Brasilien har et behov for at udvide sin industri, hvis man skal gå fra at være et udviklingsland til et industriland. Dog ved man i Brasilien, at det internationale pres kan få konsekvenser eksempelvis økonomiske og politiske. Derfor er situationen med Amazonas i Brasilien en hårfin balancegang om, hvor meget man kan tillade sig, før det reelt set får konsekvenser for landet. Det er også derfor, at Amazonas i sig selv har en af de største politiske betydninger i landet, og derfor konstant indgår i den brasilianske dagsorden. Et

⁶² The World Bank, "Sammenligning af Mercosur landenes BNP".

⁶³ Klom, "Mercosur and Brazil", 352

eksempel på det politiske pres, som man i Brasilien står overfor, med netop skovfældning i Amazonas, findes i den handelsaftale, som EU mangler at godkende, hvor man helt konkret har fremhævet, at Brasilien med aftalen skal overholde Parisaftalen, som blandt andet indebærer, at Brasilien skal reducere deres CO₂-emissioner med 37% sammenlignet med deres 2005-udspil og stoppe den illegale skovfældning af Amazonas.⁶⁴ Eksemplerne, som er fremhævet i handelsaftalen, fremhæver f.eks. ikke Argentinas fremtidige energisatsning på sort energi, hvor man markant vil udvide et område i landet kaldet for Vaca Muerta, som er blevet spået til at være et af verdens største olie og gas- depoter.⁶⁵ Derfor sender diskursen i handelsaftalen ikke kun et signal om det øgede internationale pres og fokus, som Brasilien oplever, men også at man i EU godt ved, hvilke spillere, det er, man skal påvirke for at skabe en "impact".

Det er blandt andet også med indsigten i det problem, at man i Brasilien har været interesseret i Mercosur-konceptet, eftersom man med en handelsblok, hvor der befinder sig andre spillere, har set en mulighed for at kunne "gemme sig lidt" eller i hvert fald bruge handelsblokken som et skjold. Reelt set har man i Brasilien med sin store økonomi ikke haft brug for en fælles handelsblokade for at kunne løfte sig økonomisk. Den betydning som Brasilien i sig selv besidder ved at være naboer til alle landene, som er medlem af BRIKS osv. Betyder, at resten af Sydamerika i et vist omfang har mere brug for Brasilien end omvendt, når det kommer til handel, politik og international indflydelse. Interessen for Brasilien i Mercosur har derfor en signifikant anderledes betydning end i eksempelvis Argentina, hvor det primært handler om det økonomiske. I Brasilien vil man selvfølgelig også gerne lave lukrative internationale handler, men med sin store økonomi burde det også være handler, som landet i sig selv er interessant og stor nok til at hente hjem på egen hånd. Derfor har Mercosur for Brasilien været en mulighed, hvor man politisk kan bruge blokken som et skjold for at sikre sig mod det internationale pres samtidig med, at man i samme ombæring har givet sig selv muligheden for at influere den interne handel, og hvad der skal komme ind udefra på de forskellige markeder i Mercosur.

⁶⁴ Ministério de Minas e Energia og Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético, Plano Nacional de Energia 2030.

⁶⁵ Fawthrop, "Argentina's Vaca Muerta shale ambitions under coronavirus pressure".

6.3. Overgang

Hvis man skal konkludere noget om Mercosur ud fra ovenstående, må den beskrivelse, der dækker bedst være en kompleks handelsblok med en skæv magtfordeling. Derudover er det tydeligt at se, hvordan de forskellige medlemmer i Mercosur har forskellige agendaer ift. hvad det er, de vil, og dermed hvilken retning, som man gerne vil trække handelsblokken i. Selvfølgelig er det uundgåeligt, at de forskellige lande i blokken kommer med deres egne politiske agendaer, ligesom det også er tilfældet hos medlemslandene i EU. Dog virker det i tilfældet med Mercosur som om, at såvel magtstrukturen som de politiske og økonomiske agendaer, hos de forskellige lande imellem har haft og stadigvæk giver blokken en vis skævhed. Derfor virker det heller ikke videre besynderligt, at Mercosurs nært forestående handelsaftale med EU har været 20 år undervejs. Selvom det lige nu er i EU-regi, at handelsaftalen mangler godkendelse, blandt andet på grund af de problematiske klimakrav i aftalen, så var det først, da Argentina gik væk fra deres protektionistiske tilgang med Macri, at man for første gang i 2019 nåede til enighed om en handelsaftale med EU.⁶⁶

Den store magtbalance i Mercosur står dermed tydeligt frem og viser blandt andet, at Mercosurs interesser oftest bestemmes efter hvilket styre, der er i Brasilien og Argentina. Fællesnævneren for de to store spillere i Mercosur har vist sig ved, at det primært er landenes egne interesser, som fylder på dagsordnerne. I Argentina har det været meget afhængigt af det politiske styre, som er afhængig af den økonomiske situation i landet. Modsat har helt samme problematikker ikke gjort sig gældende i Brasilien, der slap bedre ud af den økonomiske krise, og derfor ikke udelukkende er styret af disse problematikker i dag. I Brasilien er det dog kampen om at kunne styre den fælles politiske interesse i Latinamerika og primært Mercosur, der har drevet Brasiliens interesser.

De to lande, som ofte bliver overset i denne kontekst, som også er blevet meget sidestillet i dette afsnit, er Uruguay og Paraguay. Lande som også har sine helt egne agendaer og problematikker. Dog er det også, som påpeget, lande, der især på grund af deres geografiske størrelse og generelle mangel på ressourcer, er afhængige af lande som Brasilien og Argentina. I denne kontekst har Uruguay dog en lille fordel i forhold til Paraguay, da landet grænser op til

⁶⁶ European Union, New EU-Mercosur trade agreement The agreement in principle.

Atlanterhavet og dermed generelt har nemmere ved at lave internationale handler, end Paraguay, hvis grænser er dækket af Brasilien, Argentina og Bolivia. Faktum for de to lande er derfor, at de til en vis grad må erklære sig afhængige af deres 'storebrødre', hvor især Brasilien som er større, og som ikke har været lige så protektionistisk som Argentina, har fået en enorm indflydelse på de to mindre landes markeder.

I teorien må dette derfor også betyde, at hvis man eksempelvis kan gøre grøn omstilling interessant i lande som Brasilien og Argentina, så vil både Paraguay og Uruguay følge med. Med dette perspektiv som udgangspunkt, og en øget forståelse af landenes drivkraft, vil jeg i næste afsnit kigge nærmere på, hvordan de politiske agendaer, der er blevet præsenteret i dette afsnit, hænger sammen med landenes energiplaner. Her vil jeg undersøge, i hvilket omfang grøn energi og bæredygtighed indgår i planlægningen, og hvilken rammeforståelse det har, og hvad det betyder for landenes interesse heri.

7. Energiplanerne i Mercosur

Formålet med dette kapitel er at arbejde med de fire Mercosur-landes energiplaner, samt energitiltag, og undersøge hvordan målsætningerne heri kan relateres til de generelle dagsordner og målsætninger som blev præsenteret i sidste kapitel. Det primære fokus i dette kapitel er derfor at undersøge, hvordan planerne forholder sig til grøn udvikling.

7.1. Det hele begynder med Parisaftalen

Da Parisaftalen blev underskrevet i december 2015, betød det, at de 196 medlemslande i FN forpligtede sig til en fælles og juridisk bindende klimaaftale. I aftalen lå der et krav om, at alle lande skulle fremsætte et nationalt reduktionsbidrag af deres samlede CO₂-udslip frem mod 2030.⁶⁷ Modsat EU, der på vegne af sine medlemslande fremsatte et fælles reduktionsbidrag, så var det ikke samme tilgang, man havde i Mercosur, hvor de enkelte medlemslande selv har fremsat deres egne bidrag.

Med Parisaftalen i hus betød dette også, at FN's medlemslande relativt kort tid efter, at de havde underskrevet aftalen fremrullede helt nye energiplaner, hvori de enkelte lande, og i nogle tilfælde organisationer, bl.a. fremviste deres CO₂-reducerende løsningsforslag.

I Sydamerika var dette også tilfældet, og derfor var bæredygtighed nu en presserende dagsorden i Brasilien, Argentina, Uruguay og Paraguay, der alle valgte at fremsætte nye energiplaner, hvor landene forholdt sig til den aftale, de havde indgået.

At grøn omstilling og bæredygtighed er kommet på dagsordenen hos Mercosur-landene, kan der ikke være nogen tvivl om. Til gengæld kan der dog drages tvivl om, hvilken drivkraft, der ligger bag at gennemføre den dagsorden, som er blevet pålagt landene. Heri har den diskurs, som den grønne omstilling har i energiplanerne, en relativ stor betydning. Vigtigheden af det ligger i at forstå hvilken ramme, som den grøn energi tænkes i, og om den imødekommer den eller de vigtigste dagsordner, der driver de enkelte lande.

Mercosurs største profil, Brasilien, har forpligtet sig til at reducere sine CO₂-emissioner med 37 % sammenlignet med sine 2005 -tal, hvortil man i 2030 har forpligtet sig til

⁶⁷ "Parisaftalen 2015".

en reduktion på 43 % målt ud fra samme sammenligningsgrundlag.⁶⁸ Umiddelbart virker dette som nogle realistiske målsætninger som umiddelbart ikke er sat højere end eksempelvis andre af verdens største profiler. Eksempelvis har EU påtaget sig at reducere sine CO₂-emissioner med 40 % i 2030 målt ud fra 1990-tal.⁶⁹ Dog lader det til, at Brasilien ikke har samme opfattelse af, hvor fair deres forpligtelse til Parisaftalen er. Kigger man nærmere på forordene i landets energiplan, der sætter ord på landets CO₂-reducerende forpligtigelse, så præsenterer ordene her en helt præcis rammeforståelse:

It is worth mentioning that Brazil's iNDC [Intended Nationally Determined Contribution] comprises their whole economy and is based on flexible ways of achieving these objectives⁷⁰

Hvis man sammenligner dette første statement fra energiaftalen med den generelle politiske dagsorden, der findes i såvel Brasilien som resten af Mercosur-landene, så handler det om at generere vækst. Fordi landenes status quo stadig definerer dem som værende udviklingslande, og fordi både fattigdom og arbejdsløshed er så stor i denne del af verden, så betyder det at kunne generere vækst noget helt andet her end i den vestlige del af verden. Som det kan læses i ovenstående citat, har Brasilien følt det nødvendigt at fremhæve den ramme, som Parisaftalens forpligtigelse har i Brasilien, hvilket dermed også siger noget om den opfattelse, man har af at fremme sin egen anvendelse af grøn energi. Rammen der i dette tilfælde sættes omkring Parisaftalen er, hvor meget vækst det potentielt kan koste for Brasilien at opfylde de grønne krav. Her kunne man have valgt en lang række andre diskurser som eksempelvis, hvor godt et tiltag det var, at man havde fokus på at reducere CO₂ - emissionerne, eller en positiv tilgang til den udfordring, det måtte være at anvende CO₂ -neutral energi som samtidig kan generere vækst i landet. I Brasiliens tilfælde valgte de at sætte fokus på en ramme, der sender et signal om, at man i landet ikke tror på, at det både er muligt at generere den ønskede økonomiske vækst samtidig med, at man undgår at øge sit CO₂ -udslip:

⁶⁸ Ministério de Minas e Energia, "The Brazilian Commitment to Combating Climate Change: Energy Production and Use", 10.

⁶⁹ "Paris aftalen 2015"

⁷⁰ Ministério de Minas e Energia, "The Brazilian Commitment to Combating Climate Change", 10

*...it is hard to imagine that the country will be able to reduce the level of poverty on the horizon by 2030 without increasing the per capita energy consumption. As a result, GHG emissions will rise.*⁷¹

Hvis man derimod kigger nærmere på ophavet for Brasiliens opfattelse af, at økonomisk vækst og et øget CO2-udslip går hånd i hånd, så baserer hjemlen i deres argument sig på den historiske udvikling i I-landene. Hertil har man valgt at lægge vægt på det faktum, at Brasilien er et land, som kæmper for at opnå de samme socioøkonomiske forhold og levestandarder som findes hos I-landene. Dilemmaet som Brasilien derfor forsøger at adressere, er spørgsmålet om, hvordan de både kan øge deres egen økonomiske vækst, som de ønsker samtidig med, at de har forpligtet sig til en klimaaftale, hvor de ikke må øge deres energiforbrug, og dermed ikke kan øge deres vækst, fordi det også vil betyde et øget CO2-udslip.⁷²

I forlængelse af disse statements har man i energiplanen også valgt at fremhæve et vist element af uretfærdighedsfølelse. Hertil har man valgt at sætte fokus på landets økonomiske størrelse som værende den sjette største i verden på daværende tidspunkt. Dette var ikke kun for at sætte fokus på et af landets magtfaktorer, men i dette tilfælde også tiltænkt som et argument for, at Brasiliens emissionsudslip reelt set burde være tilsvarende deres økonomiske størrelse:

*...if the Brazilian energy matrix were equivalent to the global matrix, it is estimated that the Brazilian GHG emissions would be 50% higher, reaching the rank of 7th largest emitter in the world and in line with the relative size of the country's economy in international terms.*⁷³

Argumentet om at Brasiliens CO2-udslip burde have lov til at følge landets økonomiske størrelse er med til at udbygge den rammeforståelse, som man i Brasilien har om energi. Hertil

⁷¹ Ministério de Minas e Energia, "The Brazilian Commitment to Combating Climate Change: Energy Production and Use", 13.

⁷² Ibid., 21

⁷³ Ministério de Minas e Energia, 16

viser det sig, at man forstår energiproduktion som noget, der genererer CO₂-emissioner. Rammeforståelsen af energi viser derfor også, at hvis Brasilien vil bruge energisektoren til at fremme landets økonomisk vækst, så forbinder man økonomisk med det at kunne udlede mere CO₂. Dog kan man også i dette tilfælde vælge at påpege, at selvom Brasiliens økonomi er den sjette største i verden, så er deres CO₂ udslip det ikke. Derfor må det også betyde, at økonomisk vækst og et forhøjet CO₂-udslip ikke altid går hånd i hånd med hinanden, hvilket ikke er en rammeforståelse som Brasilien lader til at have. Den store problemstilling i Brasilien er derfor:

*the projected economic growth on the horizon until 2030 will lead to an increased energy use ... Brazil's main challenge, unlike the iNDC of other countries, is not to increase the renewability of their energy matrix, but to maintain the high proportion of renewable energies.*⁷⁴

Som det kan læses ud fra ovenstående citat, er man af den opfattelse i Brasilien, at man faktisk ikke udleder mere CO₂, end man må, men blot, at man ikke længere må udlede mere CO₂ i fremtiden, end man allerede gør. Som det dog fremhæves i citatet, er man bevidst om, at den løsningstilgang, som landet skal have til en øget energiefterspørgsel skal findes via grønne alternativer. Selvom denne konklusion kan virke opløftende og vise et signal om, at grøn energi har potentiale til at opnå en genindramning som værende økonomisk positiv, fordi det er det eneste alternativ, som man har, er den diskursive kontekst, som det bliver nævnt i problematisk.

Eksempelvis indledes ovenstående citattekst fra et underafsnit i energiplanen som hedder *Challenges up to 2030*.⁷⁵ Rammen som ordet *challenges* både i overskriften og citatet sætter i denne kontekst, fremfor et ord som eksempelvis *opportunities*, viser at grønne løsninger tænkes som værende økonomisk- og energinegativ fremfor positiv. Den negative diskurs om grøn omstilling, der her sættes fokus på, er med til at underbygge en ramme om at grøn energi derfor ikke vil kunne løse Brasiliens socioøkonomiske problemer.

⁷⁴ Ministério de Minas e Energia., 16

⁷⁵ Ibid., 21

Hvis man i Brasiliens tilfælde ikke lader til at være bevidst om de økonomisk positive muligheder der er ved grøn energi, hvor man samtidig også kan begrænse sit CO2 udslip – så er dilemmaet i deres energiplan et relativt stort problem. For her bliver spørgsmålet så om landet skal øge sin vækst og dermed nedprioritere bæredygtighed eller det omvendte for at kunne overholde Parisaftalen. I forhold til det retfærdighedskoncept som Brasilien opstiller i planen hvor man fremhæver at en reducere af landets CO2 emissioner også vil reducere landets mulighed for økonomisk vækst og dermed og at kunne forbedre de sociale levevilkår i landet. Sat på spidsen bliver konceptet om at fremme bæredygtighed med Parisaftalen her sammenlignet med at modarbejde landets mulighed for at udvikle sig selv og hvordan kan man argumentere imod retfærdigheden i at fremme et lands levestandarder?

Da det netop er disse elementer der forstås som en hindring af muligheden for at forbedre bedre levestandarder, sender den holdning også et klart signal om, hvilken ramme som den grønne omstilling i Brasilien forbindes med. For diskursen som præsenteres i energiplanen om, at det ikke er muligt at øge den økonomiske vækst og energiforbrug uden at forbruge mere CO2, er en som den akademiske forskning om grøn energi vil modarbejde.

En af de primære drivkræfter bag forskningen om grøn energi og energieffektivisering, har netop været at påvise, hvordan det at omskifte sit energiforbrug til denne type energi er en måde hvorpå, at man ikke blot kan undgå at udlede mere CO2, men faktisk også kan vende energiudgifter til energiindtægter. Eksempelvis kan man også fremhæve lande som har øget den økonomiske vækst og dermed også energibehovet uden faktisk at øge hverken forbrug eller CO2-udslip. Et eksempel på sådan et land er Danmark og oliekrisen i 1970'erne, som. Faktisk er historien om en oliekrise i 1970'erne en krise, som både Danmark og Brasilien har tilfælles, da verdens 7. største land oplevede samme krise i denne periode. Ligesom det var tilfældet med Danmark, var problemet for Brasilien, at man var afhængig af den olie, som man importerede i landet. Mens man i Danmark valgte energieffektivisering, en omstilling til brug af kul og et olieeventyr i Nordsøen som en måde at løse den danske energikrise på, valgte man i Brasilien af fokusere på selv at fremstille det alternative brændstof ethanol.⁷⁶

⁷⁶ Ministério de Minas e Energia, 20

Mens den danske løsning på landets energikrise i starten betød at man blot benyttede en anden type ukonventionel energi som kul, så var det med henblik på at skabe energi sikkerhed og at blive energiselvforsynde. Tanken om at blive selvforsynde på energi banede i 1990'erne vejen for at Danmark kiggede mod alternatine energitype, hvor bæredygtig energi fik medvind. Den den danske grønne omstilling påpeger blandt andet Sovacool i hans artikel *Energy policymaking in Denmark: Implications for global energy security and sustainability (2013)*⁷⁷, at Danmark i dag betragtes som en af de mest energisikre lande i verden. Samtidig hermed viser artiklen også hvordan den danske grønne omstilling ikke har hindret den danske vækst, men været et aktiv heri. Meningen med det danske eksempel og den vejen som Danmark endte med at gå i forhold til Brasilien er ment som en perspektivering til at det godt kan lade sig gøre at skabe økonomisk vækst uden at man samtidig behøver at udlede mere CO₂. Og fordi det netop er en mulighed og en som der er konsensus i forskningen så viser det også, at man i Brasilien ikke har en rammeforståelse af grøn omstilling som noget, der kan bruges til at løse landets socioøkonomiske problemer og gøre landet til et i-land. Tværtimod tænkes der i rammer som er økonomisk hindrende fremfor økonomiskabende. Eftersom det at generere økonomisk vækst har en signifikant betydning i den brasilianske dagsorden, må dette derfor også betyde, at sandsynligheden for, at en grøn omstilling kan blive en realitet som vil blive implementeret, ikke vil ske, før rammeforståelsen af energitypen ændres.

7.2. Splittelsen i argentina følger trop

Bevæger man sig sydpå over Brasiliens grænser til Argentina, vil man finde en næsten magen til opfattelse af, hvad grøn energi er, og hvad det kan give af vækst i samfundet – dog med et udgangspunkt, der er relativt anderledes. For modsat Brasilien, der benytter sig af argumenter om landets størrelse og økonomiske magt på verdensplan i et forsøg på at skabe legitimitet om at udlede mere CO₂, er den argentinske historie lidt anderledes. For hvad der især kan siges at have præget rammeforståelsen om grøn omstilling i dette land, er det, at man siden Parisaftalens underskrift har haft et skifte i præsidentstyret fra Maurice Macri, og hans mere

⁷⁷ Sovacool, "Energy Policymaking in Denmark".

åbne tilgang tilbage til Alberto Fernandez i 2020 og den peronistiske styringsform, der historisk set har været meget protektionistisk.

Det var nemlig under Macri styret, at man også fik underskrevet den argentinske Paris-aftale. Her fremlagde man en målsætning om, at 20 % af den producerede energi i Argentina skulle bestå af grøn energi i 2025. Målsætningen i Argentina, er at den energi man producerer, alt afhængigt af hvor meget, skal bestå af 20 % vedvarende energi. Umiddelbart kan sådan et tal lyde relativt fornuftigt, især hvis man har in mente, at det kun var 1 % af den samlede energi der bestod af grønne energier ved planens udgivelse i 2015.⁷⁸ Dog er det værd at have planens mangel på en reduktion af CO2-emissionerne for øje. For hvis man kigger nærmere på Macri's ambitionerne for Argentinas energiplan, handler det heller ikke om at reducere CO2 - emissioner, men kun om at generere vækst og jobs i det økonomisk hårdt ramte land. Hvis man ser på planens seks målsætninger og den prioriterede rækkefølge, som de nævnes i, så står en fordobling af både den naturlige gas og olieproduktion frem som de tydeligste prioriteter⁷⁹:

Our six objectives



Secretaría de Gobierno de Energía
Secretaría de Planeamiento Energético

1. Double natural gas production in 5 years, to achieve 260 MMm³ (9.2 Bcf) per day and to export 100 MMm³ (3.5 Bcf) daily.
2. Double oil production in 5 years, reaching 1 million barrels per day and to export 500 thousand daily.
3. Create 500 thousand new jobs associated with the development of Vaca Muerta.
4. Enhance Argentina's trade balance, by contributing 15.000 MMUSD of net anual exports in 2023 .
5. Develop the full potential of renewable energy, reaching by 2025 a 20% share of Argentina's electricity consumption.
6. Due to this great energy offer reach world class competitive prices to strongly develop SMEs, industries and transport sector.

Som det fremgår af de seks målsætninger med planen, står der, at den tredje målsætning er at lave 500.000 nye jobs igennem en udvidelse af Vaca Muerta. Området Vaca Muerta i Argentina er blevet målt til at have verdens andenstørste depositum af skifer, hvorfra man udvinder gas

⁷⁸ "Mercosur: South America's Fractious Trade Bloc", 27191, 4.

⁷⁹ Secretaría de Gobierno de Energía, Plan RenovAR: Argentina Energy Plan - Guidelines.

og olie.⁸⁰ Sidestiller man derfor punkterne 1 og 2 med planens tredje målsætning, er det muligt at se, hvordan man har tænkt den argentinske dagsorden ind som omhandler det økonomiske vækstproblem og den høje arbejdsløshed. Det står her tydeligt frem, at man ser visse ligheder mellem at udvide den sorte energisektor og muligheden for at forbedre de socioøkonomiske forhold i landet. Modsat fremgår det også af planen, at man vil udvide den grønne energisektor, men her har man ikke allokeret data til, hvor mange jobs det vil skabe. Med udeblivelsen af den diskurs i udvidelsen af den grønne sektor, viser det dermed også, at den grønne energisektor ikke er en man forbinder med at være jobskabende, eller i hvert fald ikke som en sektor, der kan generere nok jobs til at være nævneværdig.

Selvom det er muligt at fremhæve visse elementer, der viser at grøn omstilling ikke er en ramme, der forbindes som jobskabende i dette tilfælde, er det dog værd at have for øje, at den grønne omstilling trods alt er prioriteret som en aktiv del af energiløsningen i landet. Skulle man i Argentina også lykkes med at nå sin målsætning om, at 20 % af den producerede energi består af de grønne alternativer i 2025, hvor man kraftigt har udvidet energisektoren på mange områder, kræver det også markante investeringer i den grønne sektor. Det faktum at grøn omstilling på daværende tidspunkt kun fyldte 1 % af den producerede energi viser også noget om, hvilken rammeforståelse der har præget Argentina før Macri og under det peronistiske partis styre. Derfor er den dagsorden, som Alberto Fernandez har lagt for dagen i forhold til grøn omstilling, også af stor betydning ikke kun fordi hans politik kan vise, hvilken rammeforståelse og tilgang, som han har til grøn energi, men også hvilken betydning det har for den fremtidige forståelse af grøn energi i landet.

Med Macri ved roret havde man bragt den grønne omstilling på dagsordenen ved blandt andet at indgå i en politisk energiaftale med Danmark og Vestas om at producere vindmølleparker og fabrikker i landet, der også havde en hensigt om at skabe arbejdspladser.⁸¹ Selvom det ikke var de grønne energier, som man havde valgt at gå all-in på, havde man med energiplanen og energiaftalen med Danmark og Vestas fået sat grøn energi på den argentinske dagsorden. Ved at indgå i en energiaftale med Danmark og Vestas, havde man samtidigt også

⁸⁰ Fawthrop, "Argentina's Vaca Muerta shale ambitions under coronavirus pressure".

⁸¹ Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, "Danmark indgår energisamarbejde med Argentina".

forsøgt at genindramme den måde som grøn energi blev tænkt på i landet ved at drage den ind i den økonomisk positive ramme.

Med Fernandez som præsident har situationen udviklet sig lidt anderledes, men det gjorde situationen i Argentina også i slutningen af Macri's regeringstid. Det var nemlig her, at den argentinske peso endnu engang kollapsede og sendte den argentinske arbejdsløshed i vejret igen, hvilket ikke er særligt positivt især i et land som Argentina.⁸² Det var derfor også med denne nedtur for Macri, at Fernandez kunne lykkes med at genvinde styret i Argentina i udgangen af 2019. Hertil fremlagde Fernandez også som nævnt en plan kaldet *Argentina Hace*, som var en kortsigtet plan på 3 måneder, hvor man ville sætte gang i økonomien ved optimere storbyernes infrastruktur og dermed generere nogle hurtige arbejdspladser.

Tilgangen til at skabe økonomisk vækst, energisikkerhed og langt flere jobs var derfor også en som Fernandez i november 2020 tog med sig, da han præsenterede en foreløbig energiplan kaldet *Plan de Gas*⁸³. En plan, hvor man heftigt fokuserede på, hvordan Argentina kunne videreudvide Vaca Muerta med olie og gassektoren for øje, samt de muligheder for at skabe flere arbejdspladser. Her vil man selvfølgelig kunne argumentere for, at denne tilgang til Vaca Muerta ikke adskiller sig særligt meget fra Macri- regeringens tid. Dog er det muligt at fremhæve en væsentlig forandring som er, at den grønne omstilling denne gang ikke var til stede i en energiplan, der handlede om, hvordan man kunne skubbe energisektoren og økonomien i gang igen efter COVID-19 situationen var kommet mere under kontrol i landet.⁸⁴ Hertil viser den manglende prioritering i sådan en plan, at den økonomiske ramme om grøn energi ikke er en som endnu har formået at slå igennem som havende en økonomisk positiv og jobgenerende rolle. Roller som især i et land som Argentina er nødvendig for at blive prioriteret i fremtiden.

⁸² Anderson, Paige, 17."

⁸³ Ministerio de Economía, "El Gobierno nacional puso en marcha el Plan Gas.Ar".

⁸⁴ Fawthrop

7.3. Paraguay, Mercosurs holdspiller

Sammenlignet med alle de andre energiplaner er det kun Paraguay, der nævner Mercosur i sin energihandlingsplan.⁸⁵ Baggrunden for at nævne Mercosur-samarbejdet i sådan et dokument skyldes Paraguays helt unikke energisektor. Det som gør den paraguayske energisektor helt unik er, at over 70 % af landets producerede elektricitet bliver eksporteret ud af landet til Brasilien og Argentina. Den store mængde af energi, som man eksporterer til de to lande kommer fra landets tre vandkraftsværker. Her ejer landet selv det ene af de tre vandkraftværker, mens de to andre medejes af henholdsvis Brasilien (det ene) og Argentina (det andet).⁸⁶ Den høje energieksport af den bæredygtige vandenergi gør Paraguay til den fjerde største eksportør af elektricitet i verden.⁸⁷ Fordi man i Paraguay kan eksportere en så stor mængde af energi til de to storebrødre i Mercosur, betyder det også, at man har gjort en bæredygtig energikilde til en indtægtskilde i landet. I 2017 betød det, at landets energieksport af vandkraft stod for 7.1 % af landets BNP.⁸⁸

Helt konkret for Paraguay betyder disse tal, at man ved en grøn energikilde har givet sig selv ikke blot en god økonomisk kilde, men også et godt politisk udgangspunkt på grund af den store mængde af energi, som man eksporterer, og som nabolandene er afhængige af. På grund af den store succes man i landet har haft med vandkraft, virker det derfor heller ikke overraskende, at det er denne energitype, man har et klart mål om at videreudvikle især på grund af de økonomiske fordele som energitypen giver.⁸⁹ Den positive diskurs man i landet har på vandkraft og på at videreudvikle bæredygtige energityper viser også, at rammeforståelsen af grøn energi her er anderledes fra den forståelse, man har i Argentina og Brasilien. Fremfor at se grøn energi som en økonomisk udgift, er den i Paraguay blevet til en økonomisk indtægt. Faktisk er det sådan i landet, at det er de fossile brændstoffer, som udgør en økonomisk udgift, og som derfor også må have en mere negativ økonomisk rammeforståelse end grøn energi,

⁸⁵ SUSTAINABLE ENERGY FOR PARAGUAY 2019-2023, 13

⁸⁶ International hydropower association, "Paraguay's electricity generation".

⁸⁷ "Paraguay energy matrix".

⁸⁸ International hydropower association, "Paraguay's electricity generation".

⁸⁹ "Paraguay energy matrix".

selvom man i Paraguay også i høj grad er afhængig af den fossile import.⁹⁰ Her består den fossile import primært af olie og benzin og dækker 20 % af den forbrugte energi i landet.

Selvom den primære energikilde i Paraguay består af vandkraft, er både energiforsyningen og behovet for energi i landet også i meget høj grad afhængig af biomasse og fossile brændstoffer. Ser man på tal for energiforsyningen dækker vandkraft 47 %, mens biomasse dækker 33 % og fossile brændstoffer dækker de sidste 20 %. Hvis man derimod ser på behovet for de forskellige energityper i landet, ser tallene helt anderledes ud. Med tal fra Paraguays egen lovtekst, der forklarer deres energimatrix, er den vigtigste energikilde biomasse (44%), efterfulgt af fossile brændstoffer (40%), med elektricitet helt til sidst (16%). Hvad disse tal her skal vise er, at vi har med et land at gøre, som selv har nogle energiproblemer alt afhængig af, hvilke sektorer, som man ser på. I Paraguay formår man selv at producere alt sin elektriske energi, mens man eksempelvis bruger biomasse som den største energikilde i industrien og til at varme sine boliger op med i landet.⁹¹ Målsætningerne som landet har sat for fremtiden, handler derfor også primært om, at effektivisere den energi, man anvender, hvilket især for Paraguay gælder biomasse, som man er meget afhængig af. Derudover vil man gerne gøre sig mere uafhængig af den energi, som man importerer, hvilket er de fossile brændstoffer. Derfor arbejder man på at øge det udbytte, som man kan få af den enorme mængde af vandkraft, som man kan elektrificere.⁹²

Paraguay har en rammeforståelse af en grøn energikilde, som værende en man har få politisk indflydelse i Mercosur samtidig med, at den genererer en betydelig økonomisk vækst for landet. En vækst som har betydet, at man i sin 2040-plan har valgt at prioritere udviklingen af den grønne og bæredygtige energisektor her inklusive energieffektivisering som den vigtigste.⁹³

⁹⁰ capítulo 4 PARAGUAY: MATRIZ ENERGÉTICA Y SECTOR ELÉCTRICO s. 3

⁹¹ SUSTAINABLE ENERGY FOR PARAGUAY 2019-2023, 10.

⁹² Ibid., 10-11

⁹³ Ibid., 28

7.4. Uruguay

Uruguay har haft stor succes med at øge sit grønne energibehov. Her har man især på grund af landets størrelse og begrænsede adgang til mineraler satset stort på den grønne omstilling. Fra et CO₂-reducerende synspunkt har man i landet siden 2015 haft en målsætning om, indenfor en grænse på 10 år at have reduceret sit CO₂-fodafttryk uden at øge de økonomiske omkostninger herved.⁹⁴ Rammeforståelsen af grøn energi i henholdsvis Uruguay og Brasilien viser sig dermed også at være vidt forskellige eftersom at netop diskursen om, at kunne sænke sine CO₂-emissioner uden at påvirke væksten, ikke er en forestilling som de to lande deler.

For omkring 20 år siden var Uruguay et land, ligesom Paraguay stadig er det i dag, der var meget afhængig af at importere olie. Dengang bestod omkring 27 % af landets import af olie fra Argentina, og man var sågar tæt på at indgå en aftale om at nye gasrør skulle lægges mellem de to lande, så Uruguay også kunne importere argentinsk gas.⁹⁵ I dag ser situationen en hel del anderledes ud i Uruguay, hvor det Uruguay importere mest af som anvendes til at opføre vindmølleparker i landet. På grund af den store succes med især at udnytte landets muligheder for vindenergi betyder det også, at 94,5 % af landets elektricitet i dag består af grøn energi. Alt i alt betyder det, at man i Uruguay kan prale med, at 55 % af landets overordnede energiforbrug kommer fra grønne energikilder.⁹⁶

Den store årsag til, at man i Uruguay har valgt at satse så stort på de grønne energikilder fremfor fossile brændstoffer, skyldes primært den interesse, som man i landet har haft for at blive energiuafhængig. Eftersom at Uruguay ikke har adgang til store oliedepoter ligesom Argentina har med Vaca Muerta, har man været nødt til at udnytte andre muligheder. Som det også blev fremhævet i kapitlet om *Mercosur og den forskellige dagsordner*, er lande som Paraguay og Uruguay meget afhængige af både Brasilien og Argentina på mange områder. Med Paraguay kan man se, at de også stadig er det fordi, at den olie som man importerer, har en så stor betydning for landets energisektor. For selvom Paraguay selv producerer og sælger en stor mængde af energi til både Argentina og Brasilien, er de stadig mere afhængige af den energikilde, som de importerer end den, som de selv producerer så ekstremt meget af. Sådanne

⁹⁴ Aguirregaray, *Presente y futuro de las energías renovables en Uruguay*, 14.

⁹⁵ IRENA (The International Renewable Energy Agency), "Renewable Energy: Policy Brief, URUGUAY", 3.

⁹⁶ Aguirregaray, *Presente y futuro de las energías renovables en Uruguay*, 17–18.

faktorer om energisikkerhed og energiafhængighed er blandt andet også noget, som internt i Mercosur kan give medlemslandene en relativ stor magt overfor hinanden.

Fordi Uruguay er et så relativt lille land i forhold til Argentina og Brasilien, betyder det også, som tidligere nævnt, at disse lande har en rimelig magt overfor Mercosurs mindre medlemmer. Det er en magt som kun bliver større, hvis lande som Uruguay og Paraguay også er afhængige af at kunne importere energikilder fra disse lande.

Det er blandt andet også derfor at Uruguay, der har så relativt lidt magt i forvejen, har valgt at prioritere en udvikling af sin energisektor, som ikke kun sikrer en mere bæredygtighed og økonomisk vækst, men fordi det også kan tilbyde større frihed. Hertil kan man sammenligne den rammeforståelse, som Uruguay har om energisektoren og grøn energi med eksempelvis den, som ses i Argentina. I begge landes tilfælde har man et ønske om at være selvforsynende, dog drives de her af forskellige intentioner. Mens det i Argentina primært handler om at være selvforsynende, så man kan skabe større vækst og bruge udvidelser af energisektoren til at skabe flere arbejdspladser, som landet mangler - så er drivkraften i Uruguay, at man opnår større uafhængighed af de større lande igennem det at være selvforsynende. Hertil har de to lande derfor også opnået helt forskellige rammeforståelser af grøn energi. Mens grøn energi i Argentina ikke forbindes med værende hverken økonomisk positiv eller jobskabende, og dermed ikke betragtes som en "bæredygtig" energikilde for Argentinas økonomiske vækst, er rammeforståelsen af denne energitype anderledes i Uruguay. De rammer, som grøn energi sættes i forbindelse med her, afspejler i den grad en dagsorden om, et utroligt lille land som er omsluttet af større lande. Lande der har så meget mere magt og indflydelse, at en relevant dagsorden for et uruguayansk perspektiv handler om større uafhængighed og dermed også, at energi skal kunne sættes i forbindelse med denne ramme. I dette tilfælde har grøn energi i Uruguay opnået denne rammeforståelse, og fordi netop det at gøre sig mere uafhængig af de andre lande betyder så meget i Uruguay, så har grøn energi i dette tilfælde opnået den succes, som den har, Grunden til at grøn omstilling i dette tilfælde må kunne siges at have fået en så anvendelig og problemløsende rammeforståelse skyldes især den eksisterende energisektor deres geopolitiske muligheder.

7.5. Afgørende faktorer for rammeforståelsen af grøn energi

Sammenligner man de fire Mercosur-landes energiplaner, målsætninger og rammeforståelse for grøn energi, så er de alle samme relativt forskellige – dog med visse ligheder. I lande som Argentina og Brasilien rammesættes grøn omstilling ikke som økonomisk problemløsende. Derfor er en forståelse af energisektoren helt essentiel. Hos begge lande har de eksisterende energisektorer vist, på den ene eller på den anden måde, at grøn omstilling ikke er noget de to lande forbinder med en ramme, der skaber økonomisk vækst. Her har to faktorer vist sig at være afgørende for hvilken rammeforståelse, der er om grøn energi, hvilket er: *landenes geopolitiske muligheder*, samt *landets styre (ideologi)*. Med hensyn til Paraguay og Uruguay viste det sig, at deres geografiske forudsætninger, som ikke tillod dem selv at producere fossilebrændstoffer gjorde dem mere åbne overfor grøn omstilling. Hertil spiller energisektoren også en rolle for prioriteringen af grøn energi. I Paraguay har landets energisektor ikke formået at udnytte og anvende den elektriske energi, hvorfor behovet for olieimporten og dens vigtighed stadig er større end landets egen energiproduktion. I Uruguay har landets geografiske begrænsning, i forhold til fossilebrændstoffer, modsat åbnet landets døre overfor at anvende grøn energi som et alternativ til at blive energiuafhængig.

Hvis man sammenligner den geopolitiske faktor med Argentina og Brasilien, så giver det også en forklaring på hvorfor rammeforståelsen af grøn energi, er forskellige i blandt landene i Mercosur handelsaftalen. I Argentina har man med Vaca Muerta større tilgængelighed og adgang til olie og gas, mens Brasilien med Amazons regnskoven har gode muligheder for at producere bioethanol. Det har givet begge lande nogle geografiske energimuligheder, der gør det mindre tillokkende at omstille til en anden energitype - når nu de andre fungerer til det behov, som landene har. Hertil spiller landenes styre også en rolle, hvor det i Argentina for eksempel har vist sig, at den politiske tilgang og ideologi som den siddende regering har også har en indflydelse på, hvilken rammeforståelse og anvendelighed som grøn omstilling har.

For at rammeforståelsen af grøn omstilling kan blive ændret i lande som Argentina og Brasilien så den opfattes som en økonomisk og problemløsende ramme, så skal diskursen om grøn omstilling og bæredygtighed afspejle landenes agendaer og interesser.

8. Den europæiske dagsorden

Efter at have behandlet Mercosur-landenes interesser og agendaer, samt hvordan disse stemmer overens med landenes energiplaner, vil dette afsnit tage udgangspunkt i EU. Formålet ved at se nærmere på den europæiske side af EU-Mercosur-handelsaftalen er at undersøge, hvilke drivkræfter og interesser, der er i sådan en handelsaftale set fra et EU-perspektiv. For at kunne undersøge sådan et perspektiv nærmere, analyseres de dokumenter og faktaark, som EU har produceret for at gøre handelsaftalen gennemskuelig. Herudfra for at finde ud af, hvilket billede, man forsøger at skabe fra EU's side. Derudover vil jeg i dette afsnit se nærmere på handelsaftalens nuværende aktualitet eftersom at aftalen pt. befinder sig hos EU-Kommissionen, hvor der fortsat mangler godkendelse. Her er det nærliggende at tage udgangspunkt i de diskurser, som driver det europæiske perspektiv af handelsaftalen. Derfor vil jeg i denne analysedel se nærmere på, hvorfor handelsaftalen ikke er blevet godkendt endnu, selvom den allerede tilbage i juni 2019 blev underskrevet.

Ser man nærmere på EU's officielle hjemmeside, kan man hurtigt blive klog på unionens helt overordnede målsætninger. Her finder man blandt andet målsætninger, der er sammenlignelige med nogle af de målsætninger, som også findes i Mercosur. Disse bygger på fællesværdier om at skabe økonomisk og social vækst samt frihandel mellem medlemslandene. Tilgangen til hvordan man skaber vækst i henholdsvis Mercosur og EU kan dog ses som værende forskellige. I EU-regi har man valgt at en bæredygtig udvikling skal være en del af den økonomiske vækst, prisstabilitet, en stærkt konkurrencepræget markedøkonomi med fuld beskæftigelse og sociale fremskridt og miljøbeskyttelse.⁹⁷ Kort sagt, er den store forskel i dette tilfælde, at EU's overordnede målsætninger viser, at man her har en rammeforståelse af bæredygtighed som værende noget, der kan skabe positiv vækst i et samfund. Udover selvfølgelig at være en union, som har fokus på sine medlemslande internt med frihandel osv., så handler EU som organisation i den grad også om handel med resten af verden. Hertil har EU den dag i dag status som værende verdensstørste handelsblok.⁹⁸ Ligesom det at skabe frihandel

⁹⁷ "The EU in brief".

⁹⁸ Udenrigsministeriet, Danmark, "International Trade Policy".

internt i EU er en af unionens grundlæggende principper, så er det også en målsætning, som man har taget med på global plan, og derfor handler de fleste EU-aftaler i dag om at skabe toldfri handel.

I tilfældet med EU og Mercosur-aftalen, så er det elementet om at afskaffe told på varehandlen mellem de to blokke, som er selve grundkernen i handelsaftalen. Grunden til at toldfri handel er så relevant i EU og Mercosur skyldes det faktum, at den allerede eksisterende eksport og import blokkene imellem er så stor. Eksempelvis eksporterede man i EU varer for omkring 305 billioner DKK (2019) og 156 billioner DKK i servicen (2018). Hvis man dertil kunne fjerne den eksisterende toldbarriere mellem EU og Mercosur viser et ambitiøst scenarie, at EU's samlede BNP i 2032 ville være næsten 111 billioner DKK højere, mens at Mercosurs BNP samtidig ville være 81 billioner DKK højere.⁹⁹ Helt konkret betyder sådanne tal, at en handelsaftale mellem de to blokke ville kunne betragtes som EU's største handelsaftale, målt på toldbesparelser, nogensinde.¹⁰⁰

Med størrelsen på denne handelsaftale tegnes der et billede af en handelsaftale, som kan skabe en betydelig vækst på de to kontinenter igennem toldfri handel. Når varerne bliver billigere at importere og eksportere, betyder det også, at man har rig mulighed for at øge mængden af handler betydeligt. Det vil sige, at man med en sådan handelsaftale vil kunne importere og eksportere mange flere af de varer, som man allerede handler med i forvejen. Hertil er det derfor relevant at se nærmere på, hvad dette faktisk er for varer, og hvilken sammenhæng de kan have med den grønne ramme.

I denne sammenhæng virker det til, at diskursen, som EU forsøger at sætte omkring handelsaftalen, devierer fra helhedsbilledet af alle handelsaftalens komponenter. Grunden herfor skyldes en selektering, som EU har prioriteret i sin promovering af handelsaftalen. Hertil har man fra EU's side produceret 4 faktaark, hvis formål er at gennemskueliggøre, hvad det er handelsaftalen i grove træk går ud på og betyder for EU. Hver af de 4 faktaark fokuserer på forskellige elementer i handelsaftalen. Mens det første ark omhandler aftalens *nøglefakta*, inklusiv elementer fra de 3 andre ark, har man prioriteret, at de resterende skal omhandle

⁹⁹ European Union, "SIA Report on EU-Mercosur Agreement", 3.

¹⁰⁰ Jensen, "Klimadiskussion spænder ben for EU's største handelsaftale".

bæredygtig udvikling, landbrug og fødevarerikkerhed. Ser man nærmere på arket omhandlende aftalens *nøglefakta*, har man en diskurs, som kun fokuserer på de eksportmuligheder, som handelsaftalen tilbyder for EU i Mercosur-landene. Der fremhæves eksempelvis elementer om, hvad den toldfrie handel tilbyder eksportsektoren. Herudover fremhæves også EU's muligheder som *first-mover* på Mercosur-markedet, eftersom EU ville være blokkens første store handelspartner.¹⁰¹ Formålet med at fremme diskursen omkring især de økonomiske muligheder ved EU's egne eksportmuligheder ved handelsaftalen lader til at have ophav i EU's egen diskurs om, at mere eksport betyder flere arbejdsmuligheder: *More exports means more jobs*¹⁰². Så indtil videre har det vist sig, at EU's handelsaftale primært handler om at generere økonomisk vækst samt skabe flere arbejdspladser. I sig selv er det ikke overraskende.

Hvad der dog er relevant for konteksten af faktabladenes fortælling, er, at der ikke står noget om, hvad man i EU kommer til at importere mere af med handelsaftale. I *nøglefakta* – arket, har man kun valgt at prioritere importdelen omkring fødevarerikkerhed med fokus på, at importerede varer, der skal overholde EU's egne standarder.

Det er selvfølgelig klart, at den største økonomiske gevinst ved handelsaftalen for EU klart må have udgangspunkt i eksportdelen. Mens man blandt andet nævner, at EU-eksport til Mercosur skaber flere europæiske arbejdspladser: *EU exports to Brazil alone support already 855,000 jobs in the EU and another 436,000 in Brazil*.¹⁰³

En årsagsforklaring til hvorfor lige præcis importdelen af handelsaftalen ikke har haft en særlig betydelig prioritering i *nøglefakta*-arket, kan findes i de store kritikpunkter og modstand som handelsaftalen har mødt i EU efter, at den blev godkendt. For selvom faktaarket bærer stort præg af en diskurs om at bibeholde bæredygtighed med handelsaftalen, er det netop denne del som EU og aftalen har modtaget heftig kritik for ikke at være god nok. Tager man et nærmere kig på hvilke varer, man har en forventning om at importere mere af med aftalen, viser sektoranalysen fra Europa Kommissionens, *Sustainability Impact Assessments*

¹⁰¹ EU-Mercosur trade agreement s. 1-2

¹⁰² Ibid., 1

¹⁰³ Ibid., 1

(SIAs)¹⁰⁴, de varer som primært vil blive importeret fra Mercosur. Her drejer det sig om importen af *oksekød, mejeri, sukker og ethanol, drikkevarer og industrivarer såsom tekstil, kemikalier, maskineri og køretøjer*.¹⁰⁵ I henhold til at *nøglefakta*-arket, som EU har produceret, har en overskrift som: *Building bridges for trade and sustainable development*¹⁰⁶, ville det virke relativt problematisk, hvis man i samme faktaark også at reklamerede for en import af varer som oksekød, ethanol, kemikalier og industrivarer, som ikke har en ramme, man forbinder med bæredygtighed. Grunden til denne uoverensstemmelse må siges at ligge i den diskurs som titlen på fakta arket har om at man forsøger at bygger broer for bæredygtigudvikling, hvilket en øget import af ovenstående varer ikke bidrager til pga. deres knap så bæredygtige ophav.

I forbindelse hermed er det derfor også muligt at udlede, hvorfor EU har valgt at prioritere faktaark angående *bæredygtig udvikling, landbrug og fødevarer sikkerhed* – hvori man forsøger at skabe en diskurs om, at man hverken i Mercosur eller EU vil gå på kompromis med standarderne samt bæredygtigheden, selvom man utvivlsomt vil producere mere pga. den øgede eksport. Eksempelvis ses det i faktaarket omkring den bæredygtige udvikling. Her gør man det klart, at begge parter skal overholde Parisaftalen. Heri fremhæves især Brasilien og illegal skovrydning i Amazonas, samt at Brasilien og EU skal reducere sine CO₂-emissioner.¹⁰⁷ Faktisk er det kun i faktaarket om *bæredygtighed*, at man har prioriteret at nævne importdelen af handelsaftalen. Diskursen som faktaarket tager om importdelen af aftalen, handler dog kun om at EU vil forsikre en kontrolleret import af oksekød og intet mere. Det faktum, at importvarer som oksekød kun nævnes i en kontekst, der omhandler et forsigtighedsprincip - viser at dette aspekt af handelsaftalen ikke nødvendigvis er en man i EU er særligt interesseret i at eksplicere.

Hertil viser de diskurser og prioriteringer, som de forskellige elementer i handelsaftalen er blevet tildelt, at der er visse dele i aftalen som driver EU mere end andet. Når

¹⁰⁴ SIA arbejder med er handelsspecifikke vurderinger foretaget af eksterne konsulenter til at understøtte større forhandlinger. De undersøger, hvordan handels- og handelsrelaterede bestemmelser i aftalen og under forhandlingen kan påvirke økonomiske, sociale, menneskerettigheds- og miljømæssige spørgsmål i EU og i partnerlandet såvel som i andre relevante lande.

¹⁰⁵ European Union, "SIA Report on EU-Mercosur Agreement", 7.

¹⁰⁶ European Union, "Key Facts: EU-Mercosur Trade Agreement", 1.

¹⁰⁷ European Union, "Trade And Sustainable Development: EU-Mercosur Trade Agreement", 1.

man derfor vælger at tage udgangspunkt i, hvor god handelsaftalen er pga. den eksport, den giver til EU fremfor at have fokus på import, bliver det nemmere at forstå, hvad det er, som EU gerne vil have ud af handelsaftalen.

Det EU gerne vil opnå er at komme ind på de lukkede markeder i Mercosur for at øge eksporten og væksten i EU. Det lader også til, at man så gerne vil opnå disse elementer med en aftale, at man er villig til at gå på kompromis med den bæredygtige udvikling. For selvom man i faktaarkene og i SIA's undersøgelse af bæredygtigheden i aftalen mener, at en aftale ikke vil påvirke udledningen af CO₂-emissionerne betydeligt, er der diskurser og dele af aftalen, som kan siges at modarbejde disse statements. Hertil er det muligt at fremhæve to vigtige årsager. Den ene er, når man i handelsaftalen omtaler den som bæredygtig. Her ville en diskursfremmende ramme for bæredygtighedselementet være, hvis man brugte bæredygtighed som et middel til at fremme den økonomiske vækst og jobsikkerhed i aftalen. Modsat har man valgt en rammefortælling om bæredygtighed, der handler om, at man skal være bevidst om ikke at overgøre visse elementer af handlen, så man ikke udleder for meget CO₂. Med andre ord kan dette oversættes til, at man ikke må sælge for meget af visse varer, fordi det skader miljøet. Hertil virker beskrivelsen af bæredygtighed mere som en bremseklods for den mulige økonomiske ekspansion, der er lagt op til i handelsaftalen.

Den anden vigtige årsag, kan findes i SIA's rapport ift. undersøgelsen af aftalens bæredygtighed. Her kom man frem til at: *the impact of the AA [handelsaftalen] on global GHG emissions would be negligible... with a small increase in emissions intensity in Mercosur offset by a small decrease in the EU.*¹⁰⁸ Selvom man kan argumentere for, at CO₂-udledningen på globalt plan ikke ville stige med en handelsaftale, viser SIA's konklusion også en tydelig problematik for Mercosur fremtidige forhold til bæredygtighed. Selvom man i Mercosur kommer til at udlede mere CO₂ med handelsaftalen, bliver det ikke set som værende et problem, da det betyder, at EU tilsvarende vil producere mindre. Det vil sige, at aftalens pointe med, at det er *negligible*, er en selvmodsigelse i forhold til handelsaftalens målsætninger. Dette ses, når handelsaftalen holdes op imod EU's eget faktaark, der handler om den bæredygtige udvikling i handelsaftalen. Her fremgår det, at begge parter med handelsaftalen skal binde sig til at implementere Parisaftalen og overholde dens målsætninger. Dertil fremhæver faktaarket også,

¹⁰⁸ "SIA Report on EU-Mercosur Agreement", 5

at Brasilien skal reducere sin udledning af CO₂-emissionerne med 37 % sammenlignet med landets udledning fra 2005. Hertil fremhæves EU's egen målsætning også, som består i at reducere sine domestiske emissioner med 40% i 2030.

Hvis man i SIA-rapporten formoder, at Mercosur-landenes CO₂-udledning vil stige, bare en lille smule med denne handelsaftale, må det også betyde, at man i Mercosur ikke vil kunne leve op til handelsaftalens krav om at implementere Parisaftalen, da Mercosur-landene ikke blot har brug for, at udledningen af CO₂-emissionerne ikke stiger, men at de falder. I dette tilfælde viser SIA's undersøgelse faktisk, at man tværtimod med en handelsaftale vil gøre Mercosur-landene endnu mere afhængige af at kunne udlede CO₂, for at kunne følge med den europæiske efterspørgsel. Eftersom at EU har en målsætning om at fremme bæredygtighed og grøn omstilling, kan handelsaftalens mere vage forhold til den bæredygtige udvikling godt signalere, at der findes prioriteringer som, vægtes højere herunder eksport.

8.1. Vækst for en hver pris?

Som det blev nævnt i indledningen, er EU & Mercosur-handelsaftalen lige nu sat i bero, mens den fremsatte aftale afventer godkendelse fra EU-parlamentet og medlemslandene. Siden man tilbage i 2019 kunne præsentere en handelsaftale, der skulle til godkendelse, har aftalen været offer for stor kritik. Her er det nemlig elementet om handelsaftalens bæredygtighed som møder kraftig modstand. Hertil har en række store organisationer som Verdensskove, Greenpeace, Amnesty International, WWF og en lang række af andre organisationer omtalt handelsaftalen som værende en der: *modarbejder den grønne omstilling*.¹⁰⁹ Eksempelvis i Danmark er mere end 21 organisationer gået sammen om at skrive et åbent brev til landets regering, folketing og EU-medlemmer, der opfordrer til ikke at underskrive handelsaftalen. Heri fremgår den samme begrundelse om, at handelsaftalen ikke afspejler nutidens politiske kontekst, fordi den har ophav i tiden omkring årtusindeskiftet, hvor klima, biodiversitet og bæredygtighed ikke var på dagsordenen.¹¹⁰

¹⁰⁹ Clement, "7 myter om EU's handelsaftale med Sydamerika".

¹¹⁰ "Åbent brev til danske politikere: Danmark bør ikke acceptere en handelsaftale som indebærer afskovning og krænkelse af menneskerettigheder", u.å.

EU & Mercosur-handelsaftalen kan tilnærmelsesvis siges at være EU splittende. Grunden hertil skal findes i Østrig, som har nedlagt veto mod aftalen, mens parlamenterne i henholdsvis Holland, Luxemborg og Frankrig har angivet, at de heller ikke støtter aftalen. Baggrunden er den samme, som de store NGO'er kritiserer, og her er det især manglen på sanktionsmuligheder i Mercosur-landene, hvis de ikke opfylder Parisaftalen, der er problemet¹¹¹ Hvad især disse lande derfor savner i handelsaftalen er muligheden for at anvende hård magt overfor Mercosur-landene for at tvinge dem til at være bæredygtige og få grøn omstilling og klima på dagsordenen. Modsat mener en række andre lande, at det ikke er nødvendigt at anvende hård magt i form af sanktionsmuligheder i handelsaftalen for at kunne sikre bæredygtighed og en grøn europæisk indflydelse i Mercosur.¹¹² I dette tilfælde er det især et land som Portugal, der med sit EU-formandskab frem til 1. juli 2021, presser på for at få fremrykket en godkendelsen af aftalen. Hertil har ministrene i en række lande som Danmark, Estland, Letland, Tjekkiet, Spanien, Sverige, Finland, Italien og Portugal været med til at underskrive et brev til Valdis Dombrovskis, som er EU's handelskommissær, hvori man har presset på for at lukke handelsaftalen.¹¹³ I brevet argumenterer man blandt andet for, at man i EU fra et økonomisk standpunkt, ville have en stor fordel ved at være first mover i Mercosur. I brevet refereres der også til den økonomiske ustabilitet, som den verdensomspændende Covid-19-pandemi har skabt, hvortil man mener, at en handelsaftale vil kunne skabe stabilitet igen.¹¹⁴ Den tydelige diskurs i dette brev er, at man her ønsker en handelsaftale på baggrund af de vækstmuligheder, som den vil kunne skabe. Derudover lader man godt til at være klar over, hvilke konsekvenser det potentielt set kan have for bæredygtigheden og den grønne omstilling i Mercosur. Dog lyder argumentationen blandt andet fra den danske udenrigsminister Jeppe Kofod, at aftalen er: *en første løftestang til at få indflydelse*. Samt fra Dansk Industri at: *"med aftalen har vi trods alt en mulighed for at få dem i tale på det her punkt, og det her er faktisk en af EU's mest ambitiøse aftaler, når det gælder bæredygtighed"*.¹¹⁵ Argumentationen i disse

¹¹¹ Jensen, "Hård kritik af EU-Kommissionen over Mercosur-aftalen".

¹¹² Jensen, "Klimadiskussion spænder ben for EU's største handelsaftale".

¹¹³ "Åbent Brev Til Valdis Dombrovskis".

¹¹⁴ Ibid.,

¹¹⁵ Jensen, "Klimadiskussion spænder ben for EU's største handelsaftale".

tilfælde tager udgangspunkt i, at man i EU med en handelsaftale uden sanktionsmuligheder, vil kunne lægge et stort nok pres på Mercosur om at overholde Parisaftalen. Dermed argumenteres der netop for, at det er med den bløde magt man kan påvirke Mercosur.

Faktum er dog, som situationen ser ud lige nu, at handelsaftalen mellem EU og Mercosur står stille. Splittelsen i EU om hvorvidt, det er forsvarligt overfor klimaet at gennemføre en aftale. For en union, der har en generel målsætning om at fremme den grønne udvikling, må der alt andet lige være en grænse for, hvor meget man kan prioritere vækst på bekostning af bæredygtighed.

9. Handelsaftalens indflydelse

Som det fremgår af problemformuleringen, har en af intentionerne i specialet været at undersøge, hvad grøn omstilling og bæredygtighed har af betydning i de forskellige Mercosur-lande og hvorfor. Baggrunden har været at forstå, hvad landenes drivkraft og interesser er sammenlignet med den ramme, som omstillingen har. Hertil har formålet været at blive klogere på, hvad det er, der skal være til stede for at den grønne ramme kan blive en del af landenes dagsorden. Ser man fra et europæisk perspektiv, så har man haft en klar målsætning om at skabe en positiv bevidsthed i forhold til grøn udvikling. I EU er man bevidst om, at en EU & Mercosur-aftale kan påvirke, hvordan der tænkes bæredygtighed i Mercosur-landene. Det er blandt andet derfor, at man har allokeret så meget plads til dette segment i handelsaftalen og hvorfor, at aftalen i øjeblikket er sat i bero i EU og har skabt en større splittelse EU-medlemslandene imellem. En splittelse som blandt andet tager udgangspunkt i hvilken type magt, det kræver at influere den grønne og bæredygtige omstilling i Mercosur.

9.1. Handelsaftalens kompleksitet?

I forhold til at gennemføre en grøn og bæredygtig omstilling i Mercosur, så kræver det, at en grøn og bæredygtig forståelse indgår i en rammeforståelse som er vækstskabende og problemløsende for Mercosur-landene. Hertil er det derfor også relevant at sammenstille, hvordan diskursen om bæredygtighed i handelsaftalen kan afspejles med de dagsordner, som styrer Mercosur-landene. I det forholdsvis lille land som Uruguay er i Mercosur, har energisektoren i landet ændret sig. Her har man aktivt forsøgt at gøre sig uafhængig af sin olieimport og forsøgt at erstatte denne med en energitype, man selv kan producere – nemlig grøn energi. I Uruguay fylder dagsordenen om at være selvforsynende meget, hvilket utvivlsomt er noget, som det mindre land har en stor interesse i, fordi dets to naboer består af Argentina og Brasilien. Eftersom Uruguay har valgt at benytte grønne energityper, som en af løsningerne på at blive selvforsynende, så viser det også, at man her har en rammeforståelse om det grønne alternativ, som går udover det faktum, at den er CO₂-reducerende og en ren energitype. I Uruguay har grøn udvikling en rammeforståelse som problemløsende, og derfor er det også en energitype, som landet har valgt at prioritere.

Det samme er dog ikke tilfældet i lande som Argentina og Brasilien, hvor den grønne omstilling har den modsatte rammeforståelse. I Brasilien er det problemstillingen om

at skabe nok vækst, så den socioøkonomiske status i landet forbedres, og landet derved kan blive et I-land. En tilsvarende problemstilling findes i Argentina, men her drejer spørgsmålet om vækst sig ikke om at kunne blive et I-land, men først og fremmest om at komme ud af landets dybe økonomiske krise og de problemer, det har medført. I Brasilien finder man en diskurs om det at generere vækst som værende lig med det at udlede mere CO₂. Tilbage i Argentina fremlagde man i udgangen af 2020 en energiplan som en strategi for at skabe vækst med en udvidelse af gas- og oliesektoren.

Fordi man i Brasilien har en klar diskurs og forventning om at vækst og CO₂-udledning går hånd i hånd, så viser det også, at Brasilien ikke har en rammeforståelse af grøn energi som værende vækstskebnende. Når grøn energi og bæredygtighed i disse sammenhænge kun nævnes i diskurser som værende vækstbremsende fremfor vækstskebnende, så er det også muligt at udlede, at det er den rammeforståelse, som man i landet har om grøn energi og bæredygtighed. Den samme rammeforståelse viser sig tilsvarende i Argentina, hvor en udvidelse af den grønne energisektor ikke er en del af landets plan i deres nært forstående udvidelse af landets energisektor¹¹⁶. Når Argentina, hvor den økonomiske dagsorden er så vigtig, fremsætter en plan omhandlende muligheder for at skabe vækst i deres energisektor, at man ikke forbinder grøn omstilling med at være vækstskebnende. Hertil er det selvfølgelig også muligt at betvivle, om især Argentina overhovedet har de rette forudsætninger for at kunne skabe vækst med grøn omstilling. Selvfølgelig er dette et emne, som forskningen i grøn omstilling utvivlsomt vil nikke ja til, fordi der er en konsensus om, at den grønne teknologi i dag er nået så langt.¹¹⁷ Men i Argentina har man faktisk gode muligheder for at udnytte især vindenergi, hvortil en rapport fra IFC¹¹⁸ har konkluderet, at: *Argentina has significant wind and solar resources. The Patagonia region has one of the highest wind energy potentials in the world.*¹¹⁹ Forudsætningerne for at indarbejde grøn omstilling i Argentina er derfor i den grad tilstede, og her kræver det bare et enkelt kig

¹¹⁶ Ministerio de Economía, Plan de Promoción de la Producción de Gas Argentino 2020-2023 (Plan de Gas).

¹¹⁷ Sovacool, "The Importance of Comprehensiveness in Renewable Electricity and Energy-Efficiency Policy".

¹¹⁸ IFC står for: *International Finance Corporation (World Bank)*

¹¹⁹ International Finance Corporation, "RenovAr (Argentina): Scaling 'Express Edition'", 5.

over til landets nabo Uruguay for inspiration om, hvordan man implementerer denne energitype som en fundamental del af energisektoren.

I tilfældet med Paraguay har man, ligesom i Uruguay, formået at udnytte de grønne energikilder i langt højere grad i sit energiprogram. Her har især vandenergi for Paraguay vist sig at være en kæmpe indtægtskilde, fordi man kan eksportere så meget af den til Argentina og Brasilien. Selvom eksemplet med Paraguay viser, at grøn omstilling her også kan sættes i forbindelse med en økonomisk ramme, så er det landets eget energibehov, der fungerer som landets største forhindring i forhold til grøn omstilling. For selvom man kan producere så meget elektrisk energi via vandkraft, så viser tallene også, at landet er mere afhængig af deres olieimport som energikilde, end den som landet selv kan producere. Dermed har landet dog en ambition, ligesom Uruguay, om at blive mere energiuafhængige, men før det kan lade sig gøre, så må Paraguays behov for olieimport fra Argentina også betyde, at man udbygger rammen om fossilbrændstof som den vigtigste energikilde, og giver mindre plads til at skabe en økonomisk positiv ramme om grøn energi.

Når både lande som Argentina og Brasilien har en klar dagsorden om, at de gerne vil skabe økonomisk vækst og en klar rammeforståelse af, hvad der skaber vækst, så er det utvivlsomt også en forståelse, som de to lande, der tilsammen står for 96% af Mercosurs økonomi, har overført til dagsordenen i Mercosur. At skabe vækst, må være en som alle lande i verden en dagsorden om, men hos især Argentina og Brasilien lader man til at have en diskurs om "økonomisk vækst fremfor alt". Her tænkes vækst også i en ramme som noget, der skal ske inden for en kortsigtet periode. Den økonomiske dagsorden må derfor siges at styre disse landes beslutninger og dermed også de beslutninger og dagsordner, som findes i Mercosur. Når grøn energi og bæredygtighed ikke sættes i forbindelse med sådan en økonomisk ramme hos Mercosurs to største økonomier, må det dermed også betyde, at den grønne omstilling ikke har samme muligheder for at blive implementeret. Hertil kan man sammenligne den økonomiske dagsorden og rammeforståelserne om grøn omstilling, i Mercosur, med den diskurs som den nuværende EU & Mercosur-handelsaftale skaber.

Sammenligningen giver et indblik i, hvordan handelsaftalen vil kunne påvirke rammeforståelsen hos Mercosur, så den kan blive en aktuel del af handelsblokkens dagsorden. Hertil kommer konceptet om blød magt i handelsaftalen og forholdet mellem EU og Mercosur til syne. Mulighederne for EU afhænger nemlig også af de to unioners magtforhold.

Set fra et europæisk perspektiv har man med handelsaftalen fremsat forskellige måder, hvorpå en aftale kan influere den grønne omstilling i Mercosur. Fordi EU i øjeblikket er splittet over bæredygtighedssegmentet med handelsaftalen, betyder det også, at der samtidig er opstået en splittelse i opfattelsen af, hvordan EU bedst muligt kan påvirke en grøn og bæredygtig dagsorden i Mercosur. På den ene side finder man eksempelvis en række EU-lande sammen med blandt andet Dansk Industri og den danske udenrigsminister Jeppe Kofod, der som medunderskriver i det åbne brev om at lukke handelsaftalen¹²⁰ mener, at man med den nuværende handelsaftale stadig kan influere en grøn og bæredygtig dagsorden:

*Det er ikke en perfekt aftale, men alternativet er ingenting. Det er en første løftestang til at få indflydelse - Kofod*¹²¹

*... med aftalen har vi trods alt en mulighed for at få dem i tale på det her punkt [bæredygtighed] - Dansk Industri.*¹²²

Diskursen i disse tilfælde tager udgangspunkt i en målsætning om, at man vil have en aftale på plads med Mercosur-landene uanset hvad. Hertil fremhæver både Jeppe Kofod og Dansk Industri et belæg om, at en handelsaftale vil give EU "en fod inden for" på Mercosur markedet, hvor man derigennem vil kunne fremme den grønne dagsorden. Logikken bag det at anvende blød magt igennem handelsaftalen har hjemmel i, at EU med handelsaftalen og som first mover på Mercosur-markedet vil få mere indflydelse. Teoretisk set betyder det, at EU som allerede er den største investor i Mercosur, vil få en endnu større magt over hvilke dagsordner, som bliver relevante i de 4 sydamerikanske lande. Tanken bag Kofods og Dansk Industri argumenter om indflydelse tager derfor udgangspunkt i et koncept om blød magtanvendelse. Et magtforhold hvor det menes, at en handelsaftale vil give EU endnu mere indflydelse og dermed også magt til at influere de europæiske dagsordner. I teorien virker denne tankegang umiddelbart også til at have en vis logik, eftersom det også må give god

¹²⁰ "Åbent Brev Til Valdis Dombrovskis".

¹²¹ Jensen, "Klimadiskussion spænder ben for EU's største handelsaftale".

¹²² Ibid.,

økonomisk mening for Mercosur-landene at følge de dagsordner som EU tager. Hvis man til gengæld fremhæver hvilke dagsordner, der faktisk fremmes i den nuværende handelsaftale, og som stemmer overens med den økonomiske dagsorden i Mercosur, så må det være de eksportmuligheder, som handelsblokken har i udsigt med aftalen. Som tidligere påpeget forventes det, at handelsblokkens største eksportvarer bliver produkter som oksekød, bioethanol, soja og fossil industri¹²³, hvilket altså er produkter som ikke fremmer bæredygtighed og grøn omstilling, men reelt set modarbejder det.

Fordi konceptet om blød magt i handelsaftalen har mødt så stor modstand, så mener en række NGO'er og en håndfuld lande i Europa på den anden side, at blød magt i denne sammenhæng ikke er nok til at sikre, at især Brasilien overholder Parisaftalen og dermed kravene i handelsaftalen. Hertil fremhæves det hos NGO'er som Greenpeace¹²⁴, at handelsaftalen skal sikre muligheden for at anvende hård magt såsom økonomiske sanktioner mod landene, hvis de ikke overholde aftalens krav.¹²⁵ Ved at kunne anvende hård magt overfor Mercosur-landene, vil man uden tvivl i EU langt nemmere kunne sikre et mere kontrolleret udslip af CO₂-emissionerne. Men hvor positivt den grønne rammen ville forstås, hvis Mercosur modtog eller blev truet med økonomiske sanktioner for ikke at holde sig til handelsaftalen. Med hensyn til at fremme en positiv vækstramme om grøn udvikling, er det vigtigt her at huske på blandt andet den brasilianske rammeforståelse af, hvad det vil sige at skabe vækst. Hertil forbinder man det at skabe vækst med at udlede mere CO₂. En ramme som skal ændres, hvis grøn omstilling skal blive relevant i landet. Hvis man dertil i f.eks. Brasilien underskriver en handelsaftale, hvor man vil have mulighed for at blive økonomisk sanktioneret ift. bæredygtighed – så må dette ikke kunne siges at fremme nogen positiv ramme om emnet. Utvivlsomt ville et krav om at indføre økonomiske sanktioner i handelsaftalen vise en politisk diskurs fra EU om, at man ikke kan forsvare vækst på bekostning af klimaet og regnskoven. Spørgsmålet er blot, hvor grænsen går, for selvom EU ender med at droppe den nuværende handelsaftale for at fremsætte en ny, hvor man kan lave økonomiske sanktioner, så er det tvivlsomt, om Mercosur-landene ville indgå i sådan en aftale.

¹²³ Se s.58 i kapitlet om *den europæiske dagsorden*

¹²⁴ Clement, "7 myter om EU's handelsaftale med Sydamerika".

¹²⁵ Jensen, "Regeringens støttepartier er imod Mercosur-aftalen".

Her er det igen vigtigt at huske på, hvad grundkernen bag handelsaftalen for både Mercosur-landene og EU er at skabe økonomisk vækst. Hertil må den fundamentale drivkraft for EU være at have fokus på markedsdimensionen som det vigtigste middel til at skabe økonomisk vækst. Derfor må alle de aftaler, som EU indgår, ske på betingelse af markedsvilkårene. På grund af spørgsmålet om den store mulighed EU har for at skabe en så markant vækst med handelsaftalen, ser man også et ønske om at godkende den. Så længe EU med handelsaftalen kan forsvare, at væksten ikke sker på en for stor negativ indflydelse af miljøet, så kan man tillade sig både at fremme vækst og bæredygtighed med aftalen.

Vender man blikket tilbage på spørgsmålet om blød magt og det faktum, at EU med en handelsaftale vil få en større indflydelse i Mercosur, så må det klart kunne betragtes som værende en mulighed. Eftersom at EU allerede kan betragtes som Mercosurs største investor, hvilket en handelsaftale kun vil udbygge – så må det også betyde, at EU's efterspørgsel efter varer må have en indflydelse på den dagsorden, som Mercosur-landene har. Et godt eksempel på dette findes i Paraguay. Her har man fundet ud af, at nabolandene efterspørger elektricitet, hvortil man derfor meget kraftigt har valgt at udvide netop denne sektor. Det betyder, at Paraguay kan tjene penge på at eksportere en energikilde, som man ikke selv har et lige så stort behov for, fordi landet ikke kan udnytte det effektivt. Imidlertid har dette også gjort landet mere afhængig af energikilder som olie og bioethanol. Eksemplet viser, hvilken betydning blød magt kan have, især når den indeholder et økonomisk aspekt overfor lande, som har en diskurs, der handler om *økonomisk vækst fremfor alt*. Vender man tilbage til den forøgede bløde magt som EU potentielt set vil få i Mercosur, så handler blød magt i dette tilfælde ikke kun om, at man ved at have blød magt over andre kan præsentere en diskurs, som dermed vil influere andre til at følge den. Den handler om, hvordan den ekstra magt, som man vil få med handelsaftalen, kan influere de interessedagsordner, der allerede er til stede hos dem, man ønsker at influere. Derfor må det også betyde, at man for at kunne anvende blød magt overfor Mercosur-landene skal påvirke dem igennem de dagsordner, som har interesse i landene. I tilfældet med Argentina og Brasilien – som er de lande som EU har størst interesse i med aftalen – så handler deres primære interesse om at skabe økonomisk vækst. Derfor må det også betyde, at hvis man har en målsætning om at fremme den grønne dagsorden i Mercosur-landene, så skal man kunne fremme en grøn rammeforståelse som værende økonomisk positiv for at de vil vinde fremdrift.

Er EU-Mercosur en bæredygtig handelsaftale?

I handelsaftalens nuværende form femgår diskursen om bæredygtighed som væksthindrende fremfor at være økonomisk positiv. Grunden til det skyldes at diskursen i aftalen fremhæver at man ikke må generere vækst på bekostning af bæredygtigheden og dermed overtræde Parisaftalen. Derudover er det i denne henseende også værd at fremhæve den debat og splittelse, der i disse dage ses ved bæredygtighedselementet af handelsaftalen i EU-henseende. En debat som Mercosur må forventes at følge med i, imens de venter på en afgørelse. Hertil kan udfaldet af den løsning EU vælger at gå med også have en stor indflydelse på den diskurs, som man sender afsted om bæredygtighed. Skulle EU vælge at tage Jeppe Koefoeds og kompagnis råd om at godkende aftalen, så ville en accept også sende en bestemt diskurs. Hertil ville aftalen sende et signal om, at man ved spørgsmålet om vækst overfor bæredygtighed vil prioritere vækst. En diskurs, som allerede er fremtrædende hos de største Mercosur-medlemmer, hvilket man derfor kan argumentere for ikke ville fremme en positiv grøn rammeforståelse.

Som aftalen ser ud lige nu, så må der kunne konkluderes om handelsaftalen, at der er en gennemgående enighed om, at den kan påvirke Mercosur-landenes muligheder for og interesse i grøn omstilling og bæredygtighed. I øjeblikket er EU splittet i, hvordan man kan anvende handelsaftalen til at fremme indflydelsen. Her er diskussionen, om det enten er via hård eller blød magt, man kan få den største succes med at fremme og sikre bæredygtighed.

På grund af den bløde magt og dermed stigende indflydelse som EU med handelsaftalen vil få overfor Mercosur, så betyder det også, at den positive økonomiske diskurs, som aftalen fremmer, er den som vil påvirke Mercosur-landene mest. Dette da det er den diskurs, der afspejler Mercosurs egen dagsorden. Derfor må graden af, hvordan en handelsaftale mellem EU og Mercosur kan påvirke landenes fremtidige rammeforståelse af en grøn og bæredygtig omstilling også afhænge af, hvordan diskursen i handelsaftalen afspejler de målsætninger og interesser, som styrer Mercosur.

10. Konklusion

Grøn omstillings fremtidige implementering i Mercosur-landenes energidagsordener afhænger i høj grad af blokkens største økonomiske aktører, Brasilien og Argentina. Til forskel fra EU, som består af 27 medlemslande med en relativ demokratisk magtfordeling, udgøres Mercosur-handelsblokken kun af fire lande, hvoraf Brasilien og Argentina står for 96% af blokkens økonomi. Dette har blandt andet den konsekvens, at selvom Paraguay producerer en anseelig mængde bæredygtig energi, som tilmed eksporteres til Brasilien og Argentina, er landet stærkt afhængig af olieimporten fra storebroren i Argentina, hvilket skaber en ulighed i den økonomiske magtbalance. Både Brasilien og Argentina har deres primære fokus på økonomisk vækst, hvorfor den grønne omstilling i Mercosur kun kan blive en prioritet, hvis de store magtaktører ser en økonomisk profit heri.

Ud fra rapporter er det klart, at den nuværende handelsaftale mellem EU og Mercosur kommer til at betyde en større CO₂-udledning hos sidstnævnte, mens EU's dagsorden hviler på en reduktion af udledningen. Hertil estimeres det, at handelsaftalen kommer til at øge eksporten af oksekød, bioethanol, soja og fossil industri, hvilket vil skabe økonomisk vækst hos Mercosur, som potentielt kan fremme deres politiske målsætninger, der dog ikke tilgodeser den grønne omstilling. Som specialet har påvist, hersker der hos Mercosurs største økonomi, Brasilien, en målsætning om at blive et I-land baseret på en forventning om større udledning af CO₂, som en nødvendig følge af væksten, mens Argentina, som den næststørste økonomi, har hovedfokus på at komme ud af den langvarige økonomiske krise, som landet har oplevet siden årtusindskiftet. Der er således tale om to meget økonomisk orienterede dagsordener, hvor det er alment antaget, at eksporten af CO₂-udledende ressourcer, er midlet frem til de ønskede økonomiske og socioøkonomiske forhold.

Gennem "blød magt", som det teoretiske værktøj, har specialet undersøgt, hvilken potentiel indflydelse EU kan få på Mercosurs implementering af grøn omstilling og bæredygtighed i deres politiske dagsordener, hvortil det er blevet klarlagt, at et udtalt hierarkisk forhold eksisterer mellem EU og Mercosur. EU's markant større investering i Mercosur end omvendt bevirker, at unionen kan have en vis indflydelse på Mercosurs interesse i den grønne omstilling. Specialet har derfor arbejdet med begrebet "rammeforståelse" i sin undersøgelse af, hvorledes indflydelsen kan præge den

sydamerikanske handelsblok til at vækste ud fra et mere bæredygtigt udgangspunkt. I denne henseende har specialet argumenteret for, at indflydelsesgraden afhænger af den diskurs i forhold til grøn omstilling og bæredygtighed, der anvendes i handelsaftalen parterne imellem. Som påvist, har den økonomiske rammeforståelse hidtil manglet i handelsaftalen, hvorfor grøn energi og bæredygtighed endnu ikke er blevet en prioritet i Argentina og Brasilien – og dermed heller ikke blandt Mercosurs resterende medlemmer, Uruguay og Paraguay. Dette er tilmed på trods af, at de to sidstnævnte lande har udvist en stigende interesse for den grønne omstilling, hvilket afspejles i begge landes energiplaner og energisektorer.

I tilfældet med Uruguay og Paraguay er det lykkedes at skabe en rammeforståelse af grøn omstilling og bæredygtighed som en økonomisk positivitet, mens det modsatte ikke er tilfældet for Argentina og Brasilien. For Brasiliens vedkommende er grøn omstilling slet ikke et politisk interessefelt, selvom de har en målsætning om at reducere deres CO₂-emissioner med 37 % sammenlignet med 2005 og stoppe den illegale skovfældning af Amazonas. I Argentina har de en fremtidig målsætning om at implementere en grøn dagsorden i deres energiplan, hvilket dog ikke fremgår af deres vækstplan for energiområdet, som blev fremlagt i 2020. Et centralt argument i specialet er, at en økonomisk positiv diskurs er nødvendig, hvis Brasilien og Argentinas engagement i den grønne omstilling skal fremmes. Rammeforståelsen skal således blive, at grøn omstilling er problemløsende for de økonomiske og socioøkonomiske problemstillinger, der fremgår af deres politiske dagsordner. Dette er netop den store udfordring i den nuværende handelsaftale mellem EU og Mercosur, da specialets undersøgelse heraf kan afsløre, at den aktuelle rammeforståelse fremsætter grøn omstilling som en begrænsning for den handelstype, der indgår i aftalen.

En yderligere problematik i forhold til diskursen omkring handelsaftalen, som dette speciale har identificeret, er, at rapporten omkring Mercosurs forventelige øgede udledning af CO₂, udlignes af EU's tilsvarende reduktion. Hertil har specialet argumenteret, at en rammeforståelse byggende på, at økonomisk vækst på baggrund af større CO₂-udledning, bidrager negativt til den i Brasilien allerede eksisterende forståelse af, at økonomisk vækst og bæredygtighed er uforenelige. Dog understreger handelsaftalen, at begge parter skal overholde Parisaftalen, men det kommer i en diskursmæssig sammenhæng til at optræde som en begrænsning for den økonomiske vækst, da det hæmmer eksportmulighederne.

Selvom forskningen har påvist, at grøn omstilling og bæredygtighed er elementer, som både har skabt teknologisk udvikling og økonomisk vækst, hvormed socioøkonomiske forhold

Konklusion

er blevet forbedret, er det endnu ikke lykkedes at overføre denne rammeforståelse til Mercosur landenes største magter. Hos dem bygger rammeforståelsen på den historiske industrialisering, som Europa gennemgik i slutningen af 1800-tallet, som forudsatte det økonomiske standpunkt og den velfærd, som præger landene i dag.

I den forbindelse kan spørgsmålet rejses, om det i det hele taget er realistisk at forvente, at Mercosur-landene kan indfri EU's forhåbninger om grøn omstilling, når Mercosur-landene ikke har gennemgået den samme teknologiske og dertilhørende økonomiske udvikling, som størstedelen af EU's medlemslande har? Etikken i spørgsmålet er kompliceret, da der i dag findes andre teknologiske muligheder, som bevirker, at lande ikke nødvendigvis behøver at gennemgå en ukonventionel industrialisering for at blive til et I-land eller skabe økonomisk vækst. For den kommende handelsaftale mellem EU og Mercosur er det nødvendigt, at den rette diskurs og rammeforståelse for grøn udvikling anvendes, hvis Mercosur-landene skal prioritere dette, da EU's indflydelse i denne henseende afhænger af diskursen.

Som dette speciale har vist, er det i forbindelse med aftalen vigtigt at medregne de forhold, som ikke nødvendigvis optræder i den almindelige bevidsthed med hensyn til betydningen af diskurs og rammeforståelse i handelsaftaler, hvis man ønsker at implementere en bestemt politisk dagsorden. En forståelse for hvilke forudsætninger og interesser, der driver Mercosur-landene, og hvordan den interne magtfordeling præger de respektive politiske dagsordener, er essentiel, hvis grøn omstilling og bæredygtighed for fremtiden skal blive en del af Mercosur-landenes energiplaner.

11. Litteraturoversigt

- Aguirregaray, Pablo. Presente y futuro de las energías renovables en Uruguay (u.å.).
https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/inline-files/12_%20Presente%20y%20futuro%20de%20las%20Energ%C3%ADas%20Renovables%20en%20Uruguay.pdf.
- Anderson, Paige. "DON'T CRY FOR ME, AGAIN: THE RISK OF A NINTH ARGENTINIAN DEFAULT." *EXHAUSTION, EROSION, EXTINCTION: INSTITUTIONAL FAILURE IN A ZERO-SUM WORLD*, nr. Vol 41 No 2 (u.å.): 14–17.
- Blenkinsop, Philip. "Analysis: Twenty Years on, EU Turns Cold on Mercosur Trade Deal". Reuters. Set 29. maj 2021. <https://www.reuters.com/article/us-eu-trade-latam-analysis-idUSKBN2BB0EU>.
- Camoto, Flávia de Castro, Enzo Barberio Mariano, Naja Brandão Santana, Bruno Dantas Yamashita, og Daisy Aparecida do Nascimento Rebelatto. "Renewable and Sustainable Energy Efficiency: An Analysis of Latin American Countries". *Environmental Progress & Sustainable Energy* 37, nr. 6 (november 2018): 2116–23.
<https://doi.org/10.1002/ep.12877>.
- Clement, Kristine. "7 myter om EU's handelsaftale med Sydamerika". GreenPeace. Set 29. maj 2021. <https://www.greenpeace.org/denmark/vi-arbejder-med/land/7-myter-mercotur/>.
- D'Agostino, Anthony Louis, Benjamin K. Sovacool, Kirsten Trott, Catherine Regalado Ramos, Saleena Saleem, og Yanchun Ong. "What's the State of Energy Studies Research?: A Content Analysis of Three Leading Journals from 1999 to 2008". *Energy* 36, nr. 1 (januar 2011): 508–19. <https://doi.org/10.1016/j.energy.2010.10.013>.
- EU. "From EUROCLIMA to EUROCLIMA+". EUROCLIMA+, u.å.
<https://euroclimaplus.org/en/home-en/background>.
- European Union. "EU-Mercosur information page", u.å.
<https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/eu-mercotur-association-agreement/>.
- . "European Commission Services' Position Paper On The Sustainability Impact Assessment In Support Of Negotiations For The Trade Part Of The European Union-Mercosur Association Agreement", 2021.
https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/march/tradoc_159515.pdf.

- . “Key Facts: EU-Mercosur Trade Agreement”. Fact sheet, u.å.
https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157954.pdf.
- . New EU-Mercosur trade agreement The agreement in principle (2019).
https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157964.pdf.
- . “Trade And Sustainable Development: EU-Mercosur Trade Agreement”. Fact sheet, u.å. https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157957.pdf.
- Fawthrop, Andrew. “Argentina’s Vaca Muerta shale ambitions under coronavirus pressure”. NS Energy. Set 29. maj 2021.
<https://www.nsenergybusiness.com/features/vaca-muerta-shale-argentina-coronavirus/>.
- International Finance Corporation. “RenovAr (Argentina): Scaling ‘Express Edition’”, u.å.
<https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/987eeec6-6259-4c00-8e21-fbf49813a47b/scaling-infra-argentina-08.pdf?MOD=AJPERES&CVID=mSCMXzz>.
- International hydropower association. “Paraguay’s electricity generation”. Iha. Set 29. maj 2021. <https://www.hydropower.org/country-profiles/paraguay>.
- IRENA (The International Renewable Energy Agency). “Renewable Energy: Policy Brief, URUGUAY”, u.å. https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2015/IRENA_RE_Latin_America_Policies/IRENA_RE_Latin_America_Policies_2015_Country_Uruguay.pdf?la=en&hash=A76CA561F1B9FE54B25756097F5A55D20ED8EB33.
- Jensen, Louise Wendt. “Hård kritik af EU-Kommissionen over Mercosur-aftalen”. EnergiWatch. Set 29. maj 2021. <https://energiwatch-dk.zorac.aub.aau.dk/article12849861.ece>.
- . “Klimadiskussion spænder ben for EU’s største handelsaftale”. EnergiWatch. Set 29. maj 2021. <https://energiwatch-dk.zorac.aub.aau.dk/article12744977.ece>.
- . “Regeringens støttepartier er imod Mercosur-aftalen”. EnergiWatch. Set 29. maj 2021. <https://energiwatch-dk.zorac.aub.aau.dk/article12809438.ece>.
- Klom, Andy. “Mercosur and Brazil: A European Perspective”. *International Affairs* 79, nr. 2 (marts 2003): 351–68. <https://doi.org/10.1111/1468-2346.00312>.
- Lakoff, George. “Simpel indramning : en introduktion til indramning og dens politiske anvendelse” 40, nr. 186 (2007): 93–96.
- . *Thinking points: communicating our American values and vision: a progressive’s*

- handbook*. 1st ed. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2006.
- Mercosur. "MERCOSUR in brief", u.å. <https://www.mercosur.int/en/about-mercursosur/mercursosur-in-brief/>.
- Council on Foreign Relations. "Mercosur: South America's Fractious Trade Bloc". Set 29. maj 2021. <https://www.cfr.org/backgroundunder/mercursosur-south-americas-fractious-trade-bloc>.
- Ministerio de Economía. "El Gobierno nacional puso en marcha el Plan Gas.Ar". Argentina, 16. november 2020. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-gobierno-nacional-puso-en-marcha-el-plan-gasar>.
- . Plan de Promoción de la Producción de Gas Argentino 2020-2023 (Plan de Gas) (2020). www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/237310/20201116.
- Ministério de Minas e Energia. "The Brazilian Commitment to Combating Climate Change: Energy Production and Use", 2016. <https://www.epe.gov.br/sites-en/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-181/NT%20COP%2021%20-English.pdf>.
- Ministério de Minas e Energia og Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético. Plano Nacional de Energia 2030 (2006). <https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-165/topico-173/PNE%202030%20-%20Projeções.pdf>.
- Ministerio de Obras Públicas. Plan Argentina Hace (u.å.). <https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/argentina-hace>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. "Presidencia Pro Tempore Argentina 2021". Argentina.gob, u.å. <https://cancilleria.gob.ar/es/politica-exterior/mercursosur-presidencia-pro-tempore-argentina>.
- World Energy Council. "Paraguay energy matrix". Set 29. maj 2021. https://www.worldenergy.org/assets/downloads/Paraguay_1.pdf.
- "Parisaftalen 2015", u.å. <https://kefm.dk/klima-og-vejr/klimaforhandler/parisaftalen-2015>.
- Parmar, Inderjeet, og Michael Cox, red. *Soft power and US foreign policy: theoretical, historical and contemporary perspectives*. Routledge studies in US foreign policy. London ; New York: Routledge, 2010.
- Santos, Sergio Caballero. "Identity in Mercosur: Regionalism and Nationalism". *Global*

- Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* 21, nr. 1 (19. august 2015): 43–59. <https://doi.org/10.1163/19426720-02101005>.
- Secretaría de Gobierno de Energía. Plan RenovAR: Argentina Energy Plan - Guidelines (2015).
http://www.energia.gob.ar/contenidos/archivos/Reorganizacion/planeamiento/argentina-energy-plan_.pdf.
- Sovacool, Benjamin K. "Energy Policymaking in Denmark: Implications for Global Energy Security and Sustainability". *Energy Policy* 61 (oktober 2013): 829–39.
<https://doi.org/10.1016/j.enpol.2013.06.106>.
- . "The Importance of Comprehensiveness in Renewable Electricity and Energy-Efficiency Policy". *Energy Policy* 37, nr. 4 (april 2009): 1529–41.
<https://doi.org/10.1016/j.enpol.2008.12.016>.
- Stanley, Leonardo E. *Emerging Market Economies and Financial Globalization: Argentina, Brazil, China, India and South Korea*. Anthem Press, 2018.
<https://doi.org/10.2307/j.ctt216683k>.
- Stearns, Peter N., red. *World civilizations: the global experience*. 4th ed. New York: Pearson Longman, 2004.
- Steen, Jens Jonatan. "Politisk framing er politisk magt". *Politik* 16, nr. 2 (11. maj 2013).
<https://doi.org/10.7146/politik.v16i2.27543>.
- SUSTAINABLE ENERGY FOR PARAGUAY 2019-2023 (u.å.).
https://www.ssme.gov.py/vmme/pdf/agenda/AgendaEnerdelParaguay-VEnglish_compressed.pdf.
- The Economist. "Biggest economies in the world", u.å.
<https://worldinfigures.com/rankings/topic/8>.
- "The EU in brief", u.å. https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_en.
- The World Bank. "Sammenligning af Mercosur landenes BNP". Set 29. maj 2021.
https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2019&locations=BR-AR-UY-PY&name_desc=false&start=1960&view=chart.
- Udenrigsministeriet, Danmark. "International Trade Policy", u.å.
<https://um.dk/en/foreign-policy/international-trade-policy/>.
- Van Zyl Smit, Dirk. "INTERNATIONAL IMPRISONMENT". *Mercosur and Regional Integration in South America* 54, nr. 2 (april 2005): 387–410.

Er EU-Mercosur en bæredygtig handelsaftale?

<https://doi.org/10.1093/iclq/lei004>.

Worldbank. "Unemployment rate Brazil", u.å.

<https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS?locations=BR>.

"Åbent brev til danske politikere: Danmark bør ikke acceptere en handelsaftale som indebærer afskovning og krænkelse af menneskerettigheder", u.å.

<https://www.verdensskove.org/files/Høringssvar%202021/Åbent%20brev%20på%20vegne%20af%20ngo'er,%20forskere%20og%20flere.pdf?fbclid=IwAR0UKmUzhMK5nl-zn1kaNXuQqmlsWQHesFjAMmXZK8ZZjxbSBcdul9Jz52M>.

"Åbent Brev Til Valdis Dombrovskis". Set 29. maj 2021. https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2020/11/Mercosur.pdf?utm_source=POLITICO.EU&utm_campaign=81a81995b8-EMAIL_CAMPAIGN_2020_11_20_06_12&utm_medium=email&utm_term=0_10959edb5-81a81995b8-189861517.