

Kopenhagen, Elinor Ostrom i prepreke globalnoj suradnji

Danijela Dolenc
Mladen Domazet

Ako svi ljudi imaju jednaka prava
na osiguravanje vlastite dobrobiti
i opstanka, onda imaju i jednako
"pravo na zagađenje"

Nobelova nagrada za mir za 2009. godinu američkom predsjedniku Baracku Obami u javnosti je tumačena kao zalag nade, politička odluka kojom se željelo osnažiti njegov program za globalni razvoj temeljen na mirovnim načelima i globalnoj suradnji. Nobelova nagrada iz ekonomije dodijeljena renomiranoj američkoj politologinji Elinor Ostrom izazvala je znatno manje pozornosti u široj javnosti, ali i nju je moguće tumačiti kao političku poruku, odaslanu u godini koja je trebala donijeti novi globalni dogovor o mjerama za ublažavanje klimatskih promjena. Obrazloženje odluke Švedske kraljevske akademije znanosti navodi kako je Ostrom "osporila uobičajeno stajalište prema kojemu se zajedničkim resursima loše upravlja, te ih je potrebno ili privatizirati ili podvrgnuti državnoj kontroli". Njezina istraživanja pokazuju kako "korisnici zajedničkih resursa često razvijaju sofisticirane sustave... i donose pravila koja pomažu pri postizanju održivih rješenja".¹ Teorija Ostromove o samoupravnim zajednicama koje postižu dugotrajne i održive dogovore o korištenju zajedničkih resursa poput šuma ili ribolovnih pojaseva, u kontekstu protekle godine u kojoj su tema klimatskih promjena i dileme o mogućim rješenjima prvi put prodrli u *mainstream* medije i javnu raspravu, osnažuje nade kako je moguće postići globalni dogovor.

Danijela Dolenc, znanstvena novakinja na Odsjeku za komparativnu politiku na Fakultetu političkih znanosti i polaznica doktorskog studija u Centru za komparativne i međunarodne studije švicarskoga federalnog instituta. <http://www.eup.ethz.ch/people/dolencd>. E-mail: danijela.dolenc@eup.gess.ethz.ch
Mladen Domazet, zaposlen na Institutu za društvena istraživanja Sveučilišta u Zagrebu. E-mail: domazet@idi.hr

Politički okvir za dogovor o klimatskim promjenama

O čemu je bilo potrebno postići dogovor? Prema Međunarodnom savjetu za klimatske promjene,² stručnoj organizaciji koju su osnovali UN i Svjetska meteorološka organizacija, količina stakleničkih plinova ispuštena od industrijske revolucije do danas neminovno vodi k promjeni materijalnih uvjeta na planetu Zemlji, najjasnije vidljivih u promjeni klimatskih uvjeta. Neke su promjene već vidljive, dok će druge to biti za tridesetak godina. Sporni plinovi emitiraju se velikim dijelom u proizvodnim procesima koji su danas nužni za dobrobit, pa i opstanak većine ljudske populacije. Budući da sve veći udio populacije nastoji doseći materijalne uvjete industrijski najrazvijenijih zemalja, emisija spornih plinova intenzivira se iz godine u godinu, a posljedica su drastične promjene materijalnih uvjeta nužnih za održanje civilizacije kakvu poznajemo: porast razine mora, širenje pustinja, nagle promjene količine, redovitosti i oblika oborina, učestalost ekstremnih vremenskih pojava – drugim riječima, promjenu klimatskih uvjeta svih naseljenih područja planeta.

Da bi se razumjeli problemi klimatskih promjena, važno je imati na umu dodatne otežavajuće okolnosti. Prvo, današnji materijalni razvoj donosi mnoge dobrobiti, ali ugrožava život budućih generacija. Drugo, ako svi ljudi imaju jednaka prava na osiguravanje vlastite dobrobiti i opstanka, onda imaju i jednako "pravo na zagađenje". Razvijene su zemlje "pravo na zagađenje" u posljednjih dvjesto godina koristile više od ostalih, a i danas ga nastavljaju koristiti više od nerazvijenih zemalja. Stoga je zadatak sastanaka u Kopenhagenu bio obnoviti u Kyotu postavljen međunarodni politički okvir za ograničavanje novih klimatskih promjena, uz osiguravanje različitog pristupa zemljama s obzirom na razinu ekonomskog razvoja.

Kako upravljati zajedničkim resursima?

Danas znamo da je sastanak na vrhu, koji je organiziralo tajništvo Okvirne konvencije o klimatskim promjenama UN-a u Kopenhagenu od 7. do 18. prosinca 2009, podbacio u odnosu prema očekivanjima. Premda ga je dio medija proglasio fijaskom, ta kvalifikacija ne uviđa kako je uspjeh Kopenhagena u tome što su klimatske promjene postale dio političke rasprave i u onim zemljama koje im tradicionalno nisu pridavale važnost ili su ih osporavale. Prvi put u povijesti na jednome "zelenom" međunarodnom sastanku energija se nije rasipala na uvjeravanje sudionika u potrebu djelovanja na globalnoj razini. Umjesto toga, rasprava se vodila o tome što je potrebno učiniti i tko treba ponijeti najveći teret, što je nemali iskorak na globalnoj razini.

Može li teorija Ostromove o korištenju zajedničkih resursa ponuditi objašnjenje za neuspjeh pregovora? Ključno je obilježje zajednica koje je Ostrom proučavala, a koje su uspješno razvile modele za upravljanje zajedničkim resursima na održiv način, da su razmjerno male. Ako se zauzme pozicija teorije međunarodnih odnosa prema kojoj su zemlje unitarni igrači, onda se sastanak 192 zemlje članice UN-a može promatrati kao malobrojna zajednica koja pokušava riješiti upravo onu vrstu problema kojim se Ostromova bavi – problem upravljanja zajedničkim resursom. U ovom slučaju riječ je o materijalnim uvjetima održanja sadašnjeg oblika civilizacije na Zemlji, koji se ozbiljno

Premda ga je dio medija proglasio fijaskom, ta kvalifikacija ne uviđa kako je uspjeh Kopenhagena u tome što su klimatske promjene postale dio političke rasprave i u onim zemljama koje im tradicionalno nisu pridavale važnost ili su ih osporavale.

i brzo mijenjaju, a čije je iskorištavanje potrebno zajedničkim djelovanjem dovesti na dugoročno održivu razinu. Vrijedi, dakle, pokušati analitičkim aparatom koji nam nudi teorija Ostromove analizirati što se dogodilo u Kopenhagenu.

Prije nešto više od desetljeća većina zemalja potpisala je međunarodni sporazum "Okvirna konvencija UN-a o klimatskim promjenama", kojim se se obvezale na traženje rješenja za globalno zagrijavanje. Godine 1997. potpisan je međunarodni, pravno obvezujući, Protokol iz Kyota, koji je stupio na snagu tek u veljači 2005. Uz obvezno smanjenje emisije stakleničkih plinova za razvijene zemlje u odnosu na 1990. godinu, taj je protokol afirmirao stajalište kako su razvijene zemlje primarno pridonijele sadašnjim visokim razinama stakleničkih plinova u atmosferi, te stoga one trebaju podnijeti i veći teret prilagodbe, prema načelu "zajedničke, ali različite odgovornosti". Valjanost Protokola iz Kyota ističe 2012. te je potrebno postići novi globalni dogovor kako bi se nastavili napori da se smanji emisija. Upravo to čini neposredni globalno-politički kontekst za sastanak na vrhu u Kopenhagenu. Ako se sastanci na vrhu analiziraju kao niz ponovljenih igara u pojmovnom aparatu teorije racionalnog izbora, ključni je problem prije samog sastanka bila nekooperativna strategija SAD-a. SAD su, naime, tijekom prvog mandata predsjednika Busha, 2001. godine, donijele odluku da neće ratificirati Protokol iz Kyota. Bush se povukao iz Protokola, koji je potpisao Clinton, tvrdeći da bi petpostotno smanjenje emisija stakleničkih plinova naškodilo američkom gospodarstvu, dok bi Kini i Indiji omogućilo nesputan gospodarski razvoj.

Pozicije velikih sila

Nekooperativnost SAD-a dvostruko je važna: s jedne strane, to je najveći загаđivač atmosfere po glavi stanovnika,³ a s druge strane globalni lider ili, kako je rekla Madelaine Albright, "nacija bez koje se ne može" postići globalni dogovor.⁴ Nekooperativnost i pretpostavljanje domaćega ekonomskog razvoja globalnim problemima dio je naslijeđa koje SAD unosi u globalnu igru, odnosno njezinu zadnju iteraciju u Kopenhagenu. To objašnjava zašto se od Obame mnogo očekivalo. Obama je prije pregovora u Kopenhagenu obznanio namjeru da do 2050. godine američke emisije smanji za 80 posto sadašnje razine. Njegova je administracija najavila da SAD nisu više odsutne s "klimat-

Rupert Read predlaže da zanemarivanje budućih generacija definiramo kao oblik diskriminacije i tako osvijestimo svoju ulogu u njihovoj dobrobiti.

ske pozornice", što je protumačeno kao namjera da preuzme vodeću ulogu u globalnom dogovoru. Takve su najave značile bitan zaokret u odnosu prema Bushovoj administraciji. No, unatoč optimističnim najavama, Obama nije u Kopenhagen došao s čvrstim obvezama koje bi unaprijedile globalni dogovor. Mnogi su mediji prenijeli njegov govor posljednjeg dana pregovora u Kopenhagenu uz komentar kako je razočarao svijet. Naomi Klein u Guardianu⁵ tvrdi kako prigoda za dogovor nije propala zato što su ljudska bića nesposobna za dogovor ili inherentno destruktivna, nego zato što je jedna zemlja imala jedinstvenu moć da promijeni igru, a nije je iskoristila. Da su SAD ponudile čvrstu obvezu da će smanjiti emisiju, Kina, Japan i Indija bili bi pravni povisiti svoje inicijalne obvezujuće ciljeve.

Neke postkopenhaške analize krivnju za neuspjeh pregovora svaljuje na Kinu. M. Lynas, sudionik završnih sati pregovora,⁶ tvrdi kako je Kina uništila mogućnost dogovora, namjerno ponizila Baracku Obamu pred zemljama u razvoju te inzistirala na lošem sporazumu kako bi vođe razvijenih zemalja otišli iz Kopenhagena kao jedini krivci za neuspjeh dogovora. Prema toj analizi, Kina je uspješno kooptirala zemlje u razvoju u strategiju prema kojoj blokira napore razvijenih zemalja kako bi one potom bile okrivljene i za povijesnu nepravdu i za propast globalnog dogovora. Iz *hard core* perspektive strateških igara, Kina igra poziciju izazivača globalnog hegemonu, budući da pretendira na njegovo mjesto, te nastoji mimo euroatlantske osovine osnažiti veze s drugim zemljama i savezima, ponajprije u Africi i Aziji. Tako kineski mediji tvrde da je Kina logična zaštitnica zemalja u razvoju, koje su u posljednjim trenucima sastanka isključene iz pregovora u kojima je sudjelovalo samo tridesetak najmoćnijih zemalja.⁷ To izdvajanje "velikih igrača" smatrali su opstrukcijom međunarodnog dogovora,⁸ posebice zato što je prvotno predloženi tekst novog protokola, koji je proizašao iz te uže skupine, smatran nepravедnim iz perspektive zemalja u razvoju.⁹ Kina je koristila pregovore kako bi osporila dominaciju

SAD-a i globalni raspored snaga između centra i periferije, odnosno strategiju igre u Kopenhagenu nije formirala tako da se postigne dogovor o ublažavanju klimatskih promjena, nego da ojača svoju poziciju.

Ambiciozna suradnička strategija Europske Unije nije imala izgleda na sastanku u Kopenhagenu. EU je željela da se oblikuje pravno obvezujući instrument koji će omogućiti globalnu suradnju nakon prestanka važenja Protokola iz Kyota, te se zauzimala za to da globalni cilj bude sprečavanje rasta prosječne globalne temperature iznad 2°C u odnosu na predindustrijsko doba. Tijekom 2009. EU je usvojila zakonski paket mjera na području energetike i okoliša, te se obvezala da će do 2020. smanjiti emisije stakleničkih plinova najmanje za 20 posto ispod razine iz 1990. Osim toga, kao dodatni poticaj drugim zemljama, na pregovorima je nudila smanjenje vlastite emisije za 30 posto, ako druge razvijene zemlje pristanu na uspoređiva smanjenja.¹⁰ To se nije dogodilo.

Hrvatska u globalnom rasporedu snaga ne igra značajnu ulogu. No, pozornost javnosti u Kopenhagenu zaokupila je zbog nagrade "Fosil dana", koju je dobila zajedno s Rusijom i Kanadom, kao zemljama koje "najviše opstruiraju pregovore".¹¹ Naime, službena je hrvatska pozicija da se obveza od 5 posto smanjenja emisija stakleničkih plinova za Hrvatsku veže za 1995, a ne za 1990. godinu kao što propisuje Protokol iz Kyota, jer je u Hrvatskoj u prvoj polovici devedesetih godina zabilježen nagli pad emisije stakleničkih plinova zbog gašenja teške industrije.¹² Vežanje obveze smanjenja emisija za 1995. čini smanjenje od 5 posto lakše ostvarivim, ali predstavlja poziciju koja vlastiti ekonomski razvoj pretpostavlja globalnom dogovoru o klimatskim promjenama. Bitno je napomenuti kako je riječ o privremenoj pregovaračkoj poziciji, budući da će Hrvatska nakon ulaska u EU biti obvezna preuzeti ambicioznije smanjenje emisije stakleničkih plinova.

Ograničeni (ne)uspjeh konferencije

Rezultat pregovora je Kopenhaški sporazum koji, prema riječima direktora WWF-a Fuqiang Yanga, "nije fer, nije ambiciozan i nije pravno obvezujući",¹³ ali je ipak dogovor o cilju: sprečavanje rasta prosječne globalne temperature iznad 2°C. Prema potpisanom sporazumu, zemlje su slobodne same odrediti svoje ciljeve za smanjivanje emisija stakleničkih plinova do 2020. godine, pa ostaje nada da će sporazum pridonijeti smanjivanju emisija stakleničkih plinova. Osim toga, počelo je stvaranje međunarodnog sustava provjere razine emisija, na koji je pristala i Kina, a kojemu je cilj transparentno izvještavanje o nacionalnim razinama emisija. Naposljetku, razvijene su se zemlje obvezale da će prikupiti 100 milijardi dolara godišnje pomoći zemljama u razvoju za prilagodbu klimatskim promjenama, doduše tek nakon 2012. godine i isključujući najjače igrače poput Kine. Premda na sastanku u Kopenhagenu nije postignut pravno obvezujući sporazum koji bi jasno odredio mjerljiv cilj smanjenja

emisije stakleničkih plinova, on je ipak samo jedna iteracija u ponavljajućoj igri. Pregovori se nakon sastanka u Kopenhagenu nastavljaju, a sljedeći će globalni pregovori biti ove godine u Meksiku. Prema teoriji Ostromove, frustracija je gotovo neizbježna, budući da se institucijske promjene događaju sporo i postupno.

Naime, analize malih zajednica pokazuju kako se napredak u postizanju kolektivnog dogovora vidi tek kroz dinamiku dugih razdoblja. Prvi je obvezni sastojak uspješna dogovora međusobno povjerenje među pripadnicima određene zajednice. Na globalnoj razini potrebno je razviti suradničku strategiju u kojoj će svi sudionici preuzeti određene obveze, jer je to u interesu svih. Te obveze moraju biti pravedno raspodijeljene i moraju biti percipirane tako. Drugi obvezni sastojak dugoročno održivih zajednica jest odnos prema budućnosti odnosno, rječnikom Elinor Ostrom, niske diskontne stope na očekivane troškove u budućnosti. Uspješne zajednice visoko cijene uvjete života budućih generacija i njihove potrebe za prirodnim resursima u donošenju odluka u sadašnjosti. Unošenje perspektive budućnosti u osobne, nacionalne, pa i globalne izračune troškova i dobiti nužno je kako bi se postigao dogovor o djelovanju na klimatske promjene. Na tom tragu, Rupert Read predlaže da zanemarivanje budućih generacija definiramo kao oblik diskriminacije i tako osvijestimo svoju ulogu u njihovoj dobrobiti.¹⁴ Slične prijedloge iznose i zastupnici teorije međugeneracijske etike.¹⁵ Doprinos je Ostromove u naglašavanju potrebe za strategijama koje stvaraju ozračje međusobnog povjerenja i poštivanja zajednički postavljenih pravila, te unošenje dobrobiti budućih generacija u racionalni izračun troškova i dobiti. Praktične implikacije za sljedeći globalni sastanak čine se jasnim: veliki globalni zagađivači, poput SAD-a i Kine, moraju usvojiti suradničke strategije kako bi se igra počela odvijati na dobrobit ljudske zajednice.

Bilješke

- 1 Cjelokupni tekst obrazloženja dostupan je na mrežnim stranicama Nobelove zaklade http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2009/press.html
- 2 Izvorno ime organizacije na engleskom glasi *Intergovernmental Panel on Climate Change*, a više informacija o toj organizaciji dostupno je na mrežnim stranicama <http://www.ipcc.ch/index.htm>
- 3 Prema informacijama Međunarodnog savjeta za klimatske promjene. Više informacija dostupno je na mrežnim stranicama http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg3/en/spm-ensspm-b.html
- 4 *When it Comes to Kyoto, the U.S. is the "Rogue Nation"* 24. lipnja 2001, dostupno na mrežnim stranicama časopisa *Time*: <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,168701,00.html#ixzz0azt8n2Ck>
- 5 *'Copenhagen's failure belongs to Obama'*, komentar Naomi Klein u britanskom *Guardianu*. Dostupno na mrežnim stranicama <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/cif-green/2009/dec/21/copenhagen-failure-obama-climate-change>
- 6 *'How do I know China wrecked the Copenhagen deal? I was in the room'*, članak Marka Lynasa u britanskom *Guardianu*. Dostupno na mrežnim stranicama <http://www.guardian.co.uk/environment/2009/dec/22/copenhagen-climate-change-mark-lynas>
- 7 *'Blame Denmark, not China, for Copenhagen failure'* članak Martina Khora, objavljen u *China Daily*, dostupno na http://www.chinadaily.com.cn/china/2009copenhagenclimate/2010-01/01/content_9254892.htm i na mrežnim stranicama britanskog *Guardiana* (<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/cif-green/2009/dec/28/copenhagen-denmark-china>).
- 8 Preneseno iz *China Daily*, dostupno na mrežnim stranicama http://www.chinadaily.com.cn/opinion/2009-12/24/content_9222957.htm
- 9 *'Copenhagen climate summit in disarray after 'Danish text' leak'*, članak iz *Guardiana*, dostupno na mrežnim stranicama <http://www.guardian.co.uk/environment/2009/dec/08/copenhagen-climate-summit-disarray-danish-text>
- 10 Izvještaj za medije Europskog povjerenstva "Sastanak na vrhu u Kopenhagenu: pozicija Europske Unije", dostupan na mrežnim stranicama <http://europa.eu/rapid/pressReleaseAction.do?reference=MEMO/09/445&format=HTML>
- 11 Izvještaj za medije koalicije nevladinih udruga, dostupan na mrežnim stranicama <http://www.fossiloftheday.com/wp-content/uploads/2009/12/Fossil-of-the-Day-Release-091209-CPH-Wednesday.pdf>
- 12 Nikola Ružinski, "Hrvatska nema potrebe trgovati stakleničkim plinovima", *Vjesnik*, 12. prosinca 2009, dostupno na mrežnim stranicama <http://www.vjesnik.hr/Html/2009/12/12/Clanak.asp?r=tem&c=1>
- 13 *'Copenhagen climate deal: Spectacular failure – or a few important steps?'*, objavljeno u *Guardianu*, dostupno na mrežnim stranicama <http://www.guardian.co.uk/environment/2009/dec/22/copenhagen-climate-deal-expert-view>
- 14 *'The Last refuge of prejudice'*, članak Ruperta Reada, objavljen na portalu *Open Democracy*. Dostupno na mrežnim stranicama <http://www.opendemocracy.net/rupert-read/last-refuge-of-prejudice>
- 15 Za više informacija o temi međugeneracijske etike predložimo: Page, E. A. (2006). *Climate Change, Justice and Future Generation*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing; Jamieson, D. (1992). Ethics, Public Policy, and Global Warming. *Science, Technology, & Human Values*. (17) 2: 139-153; Shue, H. (1999). Global Environment and International Inequality. *International Affairs* (75) 3: 531-545.