

Izvorni znanstveni rad

UDK 551.583:341.1

502.58:327

504:35.07

Priljeno: 15. srpnja 2014.

---

## Međunarodni klimatski režim: realpolitika i klimatska katastrofa

---

PETAR POPOVIĆ

Libertas – Dubrovnik International University

### *Sažetak*

U ovom radu autor iznosi tezu da klimatske katastrofe posljednjih godina sve više prijete urušavanju međunarodnog poretka. Razlog tomu nije samo neodgovornost industrijskog sektora kao glavnog zagađivača, nego i nedostatak političke volje država da sastave zajedničku globalnu platformu na temelju koje bi se uspostavio jedinstven međunarodni klimatski režim. Iako je klimatska situacija iz godine u godinu sve alarmantnija, interesi država, realpolitika i bezvlašće i dalje dominiraju međunarodnim odnosima, kočeci svaki mogući napredak u uspostavi za svijet spasonosnog međunarodnog klimatskog režima. Autor razmatra kako uskladiti različite nacionalne interese država te kako institucionalizacijom unutar međunarodnih organizacija konstituirati pravni međunarodni klimatski režim. Kao odgovor na te dvojbe nudi tri teorijske perspektive: realističku, racionalističku i idealističku. Sinteza je tih triju perspektiva da međunarodni klimatski režim mora imati decentraliziran karakter te da njegovi pravni akti kao međudržavni ugovori trebaju činiti tijelo pravila međunarodnog klimatskog prava i biti pridodati već postojećim međunarodnopravnim aktima.

*Ključne riječi:* međunarodni klimatski režim, klimatske promjene, realpolitika, države Sjevera, države u razvoju

### 1. Uvod

Klimatske promjene sve više utječu na međunarodne političke odnose, a čini se da će u skorijoj budućnosti imati i golem utjecaj na političke i gospodarske preobražaje unutar međunarodnog poretka. Danas je pitanje klime prvorazredno pitanje međunarodnih političkih odnosa. Otapanje leda na Antarktici, toplinski udar u Europi 2003, uragan Katrina u SAD-u 2005, poplave u Pakistanu i požari u Rusiji 2010.

samo su neke od naznaka sve radikalnijih promjena klime koje mogu imati dalekosežne političke posljedice i na regionalnoj i na globalnoj razini. Primjerice, poplave u Pakistanu, koje su raselile oko 25 milijuna ljudi, omogućile su talibanima da konsolidiraju vlast na sjeveru zemlje i tako stvore područje političke nestabilnosti i regionalnih sigurnosnih prijetnji. Izravna međunarodna politička posljedica požara i uništenja usjeva u Rusiji bilo je izbijanje Arapskog proljeća 2011. Usporedo s rastom cijena hrane na svjetskom tržištu te strahom od uvoza američkog žita zbog peludi ambrozije, u Sjevernoj Africi i na Bliskom istoku došlo je do nestašice hrane koja je uzrokovala općenarodni revolucionarni val, što je pak dovelo do promjene na političkoj karti regije unutar samo godinu dana.

Uspostava međunarodnog klimatskog režima pod kapom međunarodne organizacije, u prvom redu UN-a, koji bi se temeljio na ekološki osviještenom održivom razvoju, smanjenju zagađenja ispuštanjem emisija stakleničkih plinova i konzerviranju resursa, postala je predmet međunarodne pažnje sukladno pojavi globalnog zatopljenja i sve radikalnijih klimatskih promjena posljednjih desetljeća. Doduše, povijest političke svijesti u vezi s održivim razvojem i očuvanjem ekosustava duga je. Međutim, sve političke inicijative usmjerene na očuvanje prirode uvijek su bile uvjetovane danim političkim odnosima među državama, odnosno njihovim interesima. Prva Međunarodna konferencija o očuvanju prirode 1909. u Parizu te naponi Paula Sarasina (osnivača prvog nacionalnog parka u Švicarskoj) da se 1913. formira međunarodno tijelo za očuvanje okoliša u prvi su mah uspješno zbližili velike sile, ali samo nakratko. Borba oko preraspodjele kolonija bila je, očekivano, prioritetniji zadatak tadašnjih vlastodržaca, a izbijanje Prvog svjetskog rata 1914. potkopalo je svaku moguću međunarodnu suradnju u vezi s tim pitanjem. Do 1945. očuvanje okoliša nije bilo razmatrano u pravnom smislu niti je uključeno u Povelju UN-a, što je, kada se uzme u obzir kontekst vremena, sasvim razumljivo. Naime, kako tvrdi Patricia Birne, tadašnjim je antifašističkim saveznicima jedini prioritet bilo stvaranje međunarodnog poretka koji će pravno suzbijati agresiju i štititi ljudska prava, odnosno da se tragedija Drugog svjetskog rata više nikada ne ponovi. Stoga je bio nužan gospodarski prosperitet koji bi poticao međuovisnost država (1993: 327). Upravo će ideja o prosperitetu, radi kojeg je, uostalom, 1944. i osnovan sustav Bretton-Woods, ekspanzivnom industrijalizacijom i urbanizacijom dugoročno ugroziti ekosustav i izazvati klimatske promjene.<sup>1</sup> Novi je poslijeratni međunarodni poredak pod “zaštitom okoliša” podrazumijevao isključivo zaštitu pojedinih ugroženih vrsta i održavanje nacionalnih parkova.

Industrijsko zagađenje okoliša prvi put postaje stvar javnosti 1952. u Londonu s masovnom pojavom respiratornih bolesti uzrokovanih čuvenim “londonskim

<sup>1</sup> O kapitalističkoj ekspanziji na globalnoj razini kao uzroku klimatskih promjena vidi i Goldsmith i Mander, 2001.

smogom”, koji je u relativno kratkom roku odnio na tisuće života. Pritisak javnosti natjerao je britansku vlast da 1956. izglasa Zakon o čistom zraku, čime prvi put dolazi do smanjenja emisija CO<sub>2</sub>. Londonski je “smog”, međutim, uskoro postao pitanje cijelog industrijaliziranog Zapada, odnosno svijeta općenito. Iako države kao suvereni akteri lokalno odlučuju o rješavanju problema zagađenja, taj se problem tiče cijelog svijeta: efekti stakleničkih plinova uništavaju ozonski omotač o kojem ovisi cjelokupna populacija na Zemlji, zagađivanje mora otpadom ili bilo kojom drugom vrstom industrijske eksploatacije na jednoj strani svijeta morskim strujama ugrožava morski ekosustav bilo gdje na svijetu, masovna deforestacija u industrijske svrhe uništava atmosferu, industrijsko zagađenje zraka u jednoj državi vjetrovima zagađuje zrak u drugim državama itd. (vidi: Litfin, 1998: 1-27).

Sve veći i češći pritisak javnosti, nevladinih organizacija, ali i stručnjaka za klimu dovest će do prve UN-ove Konferencije o ljudskom okolišu (*United Nations Conference on Human Environment*, UNCHE) održane u Stockholmu 1972. Specifična je po tome što je to prvi put u povijesti bio “globalni” samit koji je okupio sve zemlje svijeta. U preambuli Stockholmske deklaracije stoji: “Čovjek ima neotuđivo pravo na slobodu, jednakost i primjerene uvjete života u okolini s kvalitetom dostojnom za život”. Stockholmska je konferencija prva pobudila globalnu svijest o nužnosti očuvanja prirode, a ta prva zajednička djelovanja država dala su rezultate, npr. Montrealski protokol o zaštiti ozonskog omotača 1987. Međutim, izgradnja institucionalno obvezujućeg međunarodnog klimatskog režima bila je nemoguća zbog niza razloga: u Trećem svijetu nužan je bio razvoj crne industrije, deforestacija i rapidna urbanizacija kako bi se prevladalo postkolonijalno siromaštvo, veliki zagađivači, primjerice Sovjetski Savez, ili totalitarni režimi kao što je Maoova Kina bili su sumnjičavi prema svakom međunarodnom monitoringu te, konačno, kategorično ideološko suprotstavljanje i otpor sve utjecajnijih američkih neoliberalnih konzervativaca svakom međunarodnom ograničavanju gospodarskog rasta (vidi: Kennedy, 2006: 161-164).

U drugoj polovici 20. stoljeća bilo je nekoliko važnijih upozorenja o neodrživosti ekosustava u uvjetima rastućeg industrijskog napretka, npr. *Granice rasta* Rimskog kluba 1972, ali bez većeg utjecaja na tadašnje svjetske političke elite. Tek je objavljivanje izvještaja Brundtland-komisije 1987. (vidi: World Commission on Environment and Development, 1987) označilo prvi pravi preokret i opće međunarodno osvještenje o ugroženosti ekosustava. Prvi se put svjetske političke elite suočavaju s činjenicom da pitanje klime nije u nadležnosti samo klimatskih eksperata, nego prvorazredno političko pitanje u njihovoj nadležnosti, a o kojemu ovisi sudbina svih naroda svijeta. Danas je postalo gotovo samorazumljivo da odnosi među državama moraju biti odgovorniji te da održivi razvoj mora postati prioritet jednog “čovječnog” interesa kao ukupnosti svih nacionalnih interesa. Međutim, od kraja Hladnog rata pomoci na tom polju bili su minimalni.

U prvom dijelu iznijet ćemo razloge nužnosti stvaranja međunarodnog klimatskog režima upozoravajući na alarmantne podatke vezane za klimatske promjene. U drugom ćemo dijelu iznijeti kratak pregled sporih, gotovo nikakvih pomaka na međunarodnom političkom planu kad je riječ o uspostavi međunarodnog klimatskog režima. Konačno, u trećem dijelu iznijet ćemo tri teorijske perspektive: realističku, racionalističku i idealističku, kao moguće pristupe rješavanju ove međunarodne problematike.

## 2. Zašto je potreban međunarodni klimatski režim?

U *Filozofiji ekološke krize* Vittorio Hösle iznio je bit promjene u odnosu čovjeka prema prirodi, a taj izmijenjeni odnos svoje korijene vuče iz kartezijanstva 17. stoljeća, odnosno pokušaja da čovjek pomoću tehnike ovlada prirodom. Konačni je rezultat modernog načina života bio da je tehnika ovladala čovjekom: “Oslobađajući čovjeka od prirode, tehnika ga opet veže uz sebe jer proizvodi nove potrebe – naime metapotrebe, dakle potrebe za određenim, tehničkim posredovanim načinom zadovoljavanja potreba. Infinitizmu moderne znanosti odgovara to što se i moderna tehnika, drugačije od prednovovjekovne, razvija prema svom potenciranju, što je po svojoj naravi neograničena – ako je potreba zadovoljena, stvara se nova itd., *ad infinitum*; jer uvijek se može zamisliti nešto više, veće, brže; nedostaje svaka immanentna mjera” (1996: 51). Kod čovjeka je prevlast tehnike nad prirodom, odnosno umjetnog nad organskim pogazila neke od osnovnih prirodnih zakona. Hösle tvrdi da po prirodnom zakonu primjerice lavovi moraju loviti gazele da bi preživjeli, ali da ih nikada neće sve usmrtili jer bi time uništili sebe (*ibid.*: 64). Te zakonitosti mjere i održivosti, onako kako ih je vidio Kant, predstavljaju određeno “lukavstvo” ili “plan” prirode koji putem tenzije i oprečnosti – čovjekove “društvene nedruštvenosti” – vodi prema ćudorednom napretku društva. Napredak kroz dijalektiku sukoba u svojoj biti predstavlja Kantovu tenziju slobode i prirode iz koje se izvodi ćudoredni zakon (u Kantovu slučaju napredak vodi u svjetsko građansko-pravno stanje). Međutim, anglosaksonski su liberali 18. i 19. stoljeća napredak tumačili isključivo u tehnološko-industrijskom, a ne ćudorednom smislu. Potreba sadašnjosti ima prioritet pred idealima budućnosti.

Posljedica je bila da se tehnološki industrijalizirani svijet potpuno otuđio i izgubio svaki osjećaj za zakonitosti prirodnog sustava. Tehnika je poremetila odnos između čovjekove slobode i prirode. “Potrebe” industrijaliziranog svijeta idu upravo putem istrebljenja pojedinih vrsta i iskorištavanja posljednjih resursa, odnosno iscrpljivanja cjelokupne prirode Zemlje u industrijske svrhe. Time se, s jedne strane, zadovoljavaju gotovo besmislene potrebe modernog potrošačkog društva, dok se, s druge strane, na razini države održava status moćne sile i međunarodni prestiž. Tomu treba dodati jednu zabrinjavajuću činjenicu koja prijete potpunim uništenjem

ekosustava: porast svjetske populacije. Demografski gledano, za doseganje broja stanovnika od pet milijardi krajem 80-ih godina 20. stoljeća bilo je potrebno oko 10.000 godina, a izgledi su da će se taj broj udvostručiti za svega pola stoljeća (Held *et al.*, 1999: 385). Hösle tvrdi da se prevladavanjem neoliberalnoga gospodarskog modela na globalnoj razini nakon 1990. i uz takav trend porasta stanovništva pojavila ozbiljna opasnost od svjetske kataklizme jer je “nemoguće univerzalizirati zapadnjački životni standard a da Zemlja ekološki ne kolabira” (1996: 17).

Iako je Zapad od prve industrijske revolucije ozbiljno ugrozio ekosustav, odgovornost za produbljivanje ekokrise nakon Hladnog rata velikim dijelom snose upravo države “gubitnice” u tom ratu. Njihov je novonastali “državni kapitalizam” u cijelosti prihvatio zapadnjačke ideje “napretka” (ali ne i zapadnjačke vrijednosti slobode i ljudskih prava). Nove su oligarhije političkih moćnika postkomunističkog i Trećeg svijeta u svom grotesknom pokušaju da imitiraju zapadnjački način života, rezerviran samo za njih, ubrzale krizu ionako neuravnoteženog ekosustava. Usprkos očitim opasnostima industrijski razvoj, urbanizacija te zagađivanje stakleničkim plinovima posljednjih desetljeća izravno utječu na smanjivanje i nestašicu nužnih prirodnih resursa kao što su voda, hrana i energenti. Predviđa se da će do 2050. godine čak 75% svjetske populacije biti ugroženo zbog nestašice vode (vidi: Lee, 2012: 11). Zbog moguće će nestašice vode u nekima od ključnih središta svjetske poljoprivrede, npr. u sjeverozapadnoj Indiji, sjeveroistočnoj Kini, sjeveroistočnom Pakistanu, *Central Valley* u Kaliforniji te Srednjem zapadu SAD-a, biti ugrožena proizvodnja hrane na globalnoj razini. Nedostupnost vode, hrane i energenata mogla bi dovesti do velikih migracija, a u nerazvijenim državama i do sukoba oko kontrole nad prirodnim izvorima (*ibid.*). Koliko je trenutna situacija alarmantna, pokazuju i interne vojne studije najmoćnijih država Zapada iz 2010, npr. *Green Paper* britanskog ministarstva obrane te *Quadrennial Defence Review* američkog ministarstva obrane. U njima se razmatraju obrana i strategije za prevladavanje posljedica ako dođe do veće klimatske katastrofe (vidi: UK Ministry of Defence, 2010; US Department of Defence, 2010). Doduše, tu novu utrku i sukobe oko resursa ne treba shvatiti u kontekstu klasične geopolitike (zaposjedanje određenog teritorija vojnim putem radi eksploatacije), već u kontekstu geoeconomije, odnosno manipulacije i kontrole prirodnih resursa na svjetskom tržištu (vidi: Münkler, 2010: 199-201).

Globalno zatopljenje glavna je klimatska prijetnja stabilnosti današnjeg međunarodnog poretka. Iako među stručnjacima postoje nesuglasice oko stvarnog utjecaja ljudskog faktora, općeprihvaćena je činjenica da je globalno zatopljenje posljedica rastućeg prosjeka ispuštanja stakleničkih plinova. Godine 2012. efekti staklenika dosegli su maksimum: “Globalni prosjek najglasovitijeg stakleničkog plina CO<sub>2</sub> bio je 393,1 ppm, što je povećanje od 41% u odnosu na predindustrijsku razinu iznosa 278 ppm; godišnje povećanje toga klimatski iznimno važnog plina, odgovornog za

velik dio globalnog zatopljenja klime iznosi 2,2 ppm” (Sijerković, 2014: 47). Zbog globalnog zagrijavanja dolazi do ekstremnih suša koje pogađaju najranjivije države. Tako su primjerice 2013. Angola i Namibija doživjele jednu od najgorih suša u posljednjih 30 godina, koja je izazvala glad koja je pogodila gotovo 1,5 milijuna ljudi (*ibid.*: 45). Očekuje se da će u narednim desetljećima zbog neravnoteže u temperaturama požari, uragani i toplinski udari postati učestalija pojava svuda u svijetu. Znanstvena istraživanja već su pokazala da klimatske anomalije neizravno utječu na izbijanje sukoba: npr. znanstvenici su na uzorku od 175 država i 234 sukoba pokazali da je *El Nino* od 1950, zbog izazivanja požara ili suša zbog kojih propadaju usjevi, uzrokovao svaki peti rat u svijetu (*Meridijan*, 2011). Ako se takav trend nastavi, može se očekivati porast broja ratova u narednim desetljećima, osobito zbog energetske sigurnosti. Prema UN-ovu “Izvještaju o okolišu” iz 2009, od 35 ratova vođenih poslije 2000. čak se njih 18 vodilo zbog prirodnih resursa, a ne zbog uobičajenih razloga kao što su ideologija, nacionalizam, religija itd. (vidi: United Nations Environmental Program, 2009).

Zagađenje stakleničkim plinovima koje izaziva globalno zagrijavanje izravno je povezano s djelovanjem niza industrijskih grana putem korištenja prerađenih resursa, od kojih su najvažnija fosilna goriva, u prvom redu nafta i plin. U doba globalizacije eksploatacija nafte od primarne je važnosti za održavanje statusa “relevantne” države u kompetitivnim gospodarskim međunarodnim odnosima. To se ponajprije odnosi na SAD, Britaniju i Kinu te na Brazil i Rusiju. Otkako je načelnik britanskog admiralteta Winston Churchill 1911. lobirao pred britanskom vladom da se ugljen (koji više nije mogao zadovoljiti standarde modernog ratovanja) zamijeni naftom, to fosilno gorivo postupno dolazi u središte svjetske pozornosti. Nafta će tako kroz čitavo 20. stoljeće uvjetovati realpolitiku, geopolitiku i hegemonističke ambicije velikih sila. Pojedina državna tijela i nastala su na temelju interesa eksploatacije nafte, npr. američka vojna Središnja komanda (*United States Central Command*, CENTCOM). CENTCOM je uspostavljen 1980. na temelju tzv. “Carterove doktrine”, a zadaća mu je da vojnim putem SAD-u osigurava neometanu opskrbu naftom s Bliskog istoka. Otkako se 1860. pojavila naftna industrija, svijet je konzumirao dva trilijuna barela nafte, od čega je drugi trilijun potrošen u svega 22 godine, između 1991. i 2013. (Mitchell, 2013). Takva neodrživa masovna eksploatacija morala je doživjeti krah, koji se zbio nakon vrhunaca proizvodnje 2005. (tzv. Hubertov vrhunac). Učeterostručenje cijena nafte na svjetskom tržištu nakon 2005. poklopilo se s nizom nepovoljnih okolnosti: naftom bogate države BRIKS-a svoja su nalazišta koristila za vlastite potrebe, Iran je bio pod sankcijama SAD-a i EU, a Irak nije bio sposoban proizvoditi zadovoljavajuće količine zbog permanentnoga građanskog rata. Gospodarsko-političke posljedice bile su goleme: zbog poskupljenja nafte poskupjela je hrana i pao životni standard. Zbog masovne ne-

mogućnosti isplate kredita za nekretnine došlo je do globalne recesije 2008, a zbog rastućih cijena hrane do Arapskog proljeća 2011.

Fondacija Gates predviđa da će sveopća potražnja za energentima do 2035. godine porasti za čak 50%. Takav je rastući trend potražnje za fosilnim gorivima u opreci s upozorenjima stručnjaka i potrebnim smjerom kretanja međunarodne energetske politike. Na svjetskom klimatskom samitu u Kopenhagenu 2009. stručnjaci Međunarodne energetske agencije suočili su predstavnike najvećih zagađivača s alarmantnim podacima, upozorivši da ako se nakon prelaska naftnog “vrhunca” iz 2005. u narednih 40 godina iskoristi samo trećina poznatih zaliha fosilnih goriva, globalno će zatopljenje prijeći nedopustiva 2 C°. U tom će slučaju klimatska katastrofa biti neizbježna (*Meridijan*, 2013). Opasnost ovdje ne predstavlja samo sebičnost država, već i neodgovornost transnacionalnog kapitala, odnosno privatnih kompanija. One zajedno s državnim kompanijama posjeduju 2,795 gigatona ugljena, nafte i plina u rezervama: čak 4/5 tih zaliha ne bi smjele biti potrošene ako se žele izbjeći crna predviđanja stručnjaka za klimu (Mitchell, 2013). Pitanje je jesu li države i kompanije s tolikim zalihama spremne prihvatiti odgovornost i suzdržati se od potrošnje. Čini se da nisu, jer je vladama bitno samo to da održe legitimitet svoje vlasti utemeljen na neograničenim potrebama potrošačkog društva, dok je kompanijama za preživljavanje ključno zadovoljenje interesa svojih dioničara i nadigravanje tržišne konkurencije. Nakon što je globalna recesija opustošila svjetsko gospodarstvo, naftne kompanije i bankari s Wall Streeta morali su potaknuti tržište fosilnim gorivima kako bi se izvukli iz krize. Rezultat je bio da su države 2011. kao potporu u obnovljive izvore energije uložile samo 88 milijardi, a u industriju fosilnih goriva preko pola trilijuna dolara, odnosno šest puta više (*Meridijan*, 2013). Doduše, Mitchell tvrdi da bi u razdoblju postrecesije za gospodarske potrebe SAD-a godišnje trebalo otkriti tri Saudijske Arabije (*ibid.*). Stoga se SAD 2009. okrenuo fosilnom gorivu plina iz škriljaca, što je dovelo do “energetske revolucije” koja je oporavila gospodarstvo te izazivalo žestoke prijepore oko upitne “ekološke osviještenosti” američkih političkih elita.

Umjesto da izvrše pritisak na kompanije i napuste fosilna goriva u korist obnovljivih izvora energije, države se upuštaju u nove geopolitičke utrke u opskrbi i osiguravanju resursa fosilnih goriva. Budući da je Bliski istok zbog svoje permanentne nestabilnosti, riječima kineske političke elite, “groblje velikih sila”, strategija Zapada, pogotovo SAD-a, usmjerila je svoju pažnju prema Zapadnoj Africi. Nigerija i Angola mogu proizvesti 58 milijardi barela nafte dnevno, što nadmašuje kaspijsku regiju, koja je u energetske smislu najbogatija na svijetu. Nakon zasjedanja *National Energy Policy Development Group* 2001, kojim je predsjedao potpredsjednik SAD-a Dick Cheney, Zapadna je Afrika označena kao potencijalno središte energetske sigurnosti. Da SAD ne namjerava napustiti fosilna goriva, svje-

doči novo geopolitičko pozicioniranje nakon 2007, kada je Pentagon oformio posebno borbeno zapovjedništvo AFRICOM, zaduženo za sigurnost Zapadne Afrike kako bi se eksploatacija nafte neometano vršila. Kina, kao danas najveći zagađivač stakleničkim plinovima, u svojoj gospodarskoj ekspanziji po Južnoj Americi i Africi trebat će do 2030. osigurati 8,6 milijuna barela dnevno samo kako bi zadovoljila potrebe svoje rastuće potrošačke klase (Raphael i Stokes, 2011: 912). Kada je riječ o drugim silama, također nema naznaka napuštanja fosilnih goriva. Primjerice Rusija, najveća država svijeta koju historiografija od 1945. označava kao moćnu velesilu i ideološku alternativu Zapadu, zapravo je, kao i Saudijska Arabija i sjevernoafričke države, potpuno ovisna o izvozu nafte. Kada se kritički sagleda, Rusija je uvijek bilježila kakav-takav rast nakon naftnih šokova i povećanja cijena nafte: 1973, 1979, 2005, 2011. Kad je 1986. na svjetskom tržištu cijena nafte dramatično pala, Sovjetski Savez se nekoliko godina kasnije raspao. Rusija se suočila i s nesagledivim gospodarskim posljedicama pada BDP-a za 7,8% nakon pada cijena nafte 2009. Očekivanje da će Rusija, kojoj su po priznanju samog predsjednika Putina 2003. energenti vanjskopolitičko oružje (Lucas, 2008: 210), prijeći na obnovljive izvore energije sasvim je iluzorno.

Jedino neekspanzionistička i antihegemonijska Europska unija po svojoj svijesti (trauma dvaju svjetskih ratova) i savjesti (teret imperijalne prošlosti) iskreno zastupa i dosljedno radi na ulaganju u obnovljive izvore energije, politici održivog razvoja, smanjenju emisija stakleničkih plinova te poziva na globalno jedinstvo, odnosno međunarodnu institucionalizaciju klimatskog režima. Nakon samita u Kopenhagenu 2009. EU je jedina dosljedno prihvatila obvezu redukcije emisija CO<sub>2</sub> do 2020. te u pripremama za nadolazeći klimatski samit u Parizu 2015. planira iznijeti ambiciozan plan smanjenja emisija za 40% do 2030. Međutim, čak ni EU ne može dosljedno slijediti svoje političke smjernice jer se i sama nalazi u začaranom krugu samorazarajuće uzajamnosti realpolitike i klimatskih promjena. Primjerice, 2014. EU je ponovno bila uvučena u još jedan od cikličkih sukoba Ukrajine i Rusije, koji je ovoga puta rezultirao građanskim ratom u Ukrajini. Budući da je EU odlučila uvesti sankcije ruskim kompanijama i oligarsima, prijeti joj energetska blokada plinom iz Rusije. Zbog toga je u Europskoj komisiji zamjetno opala retorika vezana za održivi razvoj i obnovljive izvore energije. U EU su svjesni da ako dođe do blokade, bit će prinuđeni okrenuti se ugljenu i drugim jeftinim izvorima fosilnih goriva, čime će uvelike odstupiti od svoje ekološki svjesne politike (vidi: Froggatt, 2014).

Klimatska bi kataklizma uistinu mogla urušiti “društveni ugovor” među nerazvijenim državama te ih odvesti u hobsovsko prirodno stanje rata svih protiv svih, dok bi među državama mogla poništiti sve institucionalne međunarodnopravne norme koje su generacije gradile nakon Drugog svjetskog rata. Hösle je izložio ključnu moralnu dilemu koja se tiče “savjesti” današnjih političkih elita pozivajući

se na samu filozofsku tradiciju razumijevanja moderne države na Zapadu: “Ako je očuvanje ovog planeta za sljedeće generacije dužnost koju je dosadašnja filozofija države smatrala samorazumljivom i stoga je nikada nije eksplicirala, a ostvarenje te dužnosti ozbiljno je dovedeno u pitanje modernom tehnikom, onda je današnjoj filozofiji države zadaća da povuče institucionalne konzekvencije iz te dužnosti, konzekvencije kojih smo se mogli odricati dok ostvarenje te dužnosti nije bilo dvojbeno” (1996: 112). Od kraja Hladnog rata realpolitika je dokazala da političke elite te konzekvencije nisu uzimale ozbiljno ili se nisu htjele suočiti s njima. U vrijeme kritične ugroženosti ekosustava suvremeni je međunarodni klimatski režim prijeko potreban, ali je neostvariv zbog podrivanja sebičnih interesa država.

### **3. Realpolitika na djelu: od propalog Ria '92 do propalog Ria '12**

U posljednjih četvrt stoljeća kristalizirala se nova “klimatska blokovska podjela” koja bi se ugrubo mogla ocrtati kao tenzija s jedne strane razvijenog Zapada koji predvode SAD i EU, a s druge strane Trećeg svijeta i zemalja u razvoju predvođenih silama u usponu Kinom, Južnom Afrikom, Brazilom i Indijom (tzv. BASIC). Riječ je o podjeli koja svoje korijene vuče još od 70-ih godina 20. stoljeća, kada su vođe nesvrstanih u UN-u zahtijevale uspostavu “novog međunarodnog gospodarskog poretka” kako bi se prevladale gospodarske razlike između Prvog i Trećeg svijeta: umjesto ideološke tenzije Zapada i Istoka ta je međunarodna podjela prvenstveno gospodarskog karaktera, između industrijaliziranog tzv. Sjevera (SAD, EU i druge razvijene države) i Juga (države u razvoju). Politički pristup rješavanju problema klime odnosi se upravo na pitanja gospodarskog razvoja. Odnosno, kako bi se uspostavio međunarodni režim održivog razvoja, s posebnim naglaskom na očuvanju ekosustava, države Juga trebale bi zadovoljiti neke temeljne standarde razvijenog Sjevera. To bi bilo moguće isključivo uz velika odricanja Sjevera u korist Juga, na što države Sjevera, očekivano, nikada nisu bile spremne. Tako od kraja Hladnog rata odnose Sjevera i Juga karakterizira realpolitika, ravnoteža snaga i nepovjerenje. Međutim, unutar krhkog međunarodnog klimatskog režima akteri više nisu nacionalne države niti su blokovi Sjever i Jug strogo određeni kao u doba Hladnog rata: bezvlašće međunarodnog klimatskog režima karakteriziraju difuzna savezništva i kontrasavezništva unutar i izvan kruga država Sjevera i Juga. Podjela Sjever-Jug u ovom je slučaju više načelna nego realna. Primjerice, tenzije unutar Sjevera, odnosno između SAD-a i EU, jedan su od ključnih razloga što nema nikakva političkog napretka u rješavanju problema klimatskih promjena: SAD i dalje inzistira na antiinstitucionalnom pristupu sporazumnog dogovaranja na temelju povjerenja aktera, dok EU zahtijeva pravnu obvezatnost za sve aktere unutar organizacija međunarodnog klimatskog režima. Nesuglasice i tenzije među državama Juga još su veće. Ustvari, Jug kao blok i ne postoji, već je riječ o nizu država različitih interesa:

silama u usponu kao što su države BRIKS-a, postkomunističkim državama, velikim proizvođačima nafte poput država OPEC-a i nerazvijenim državama Trećeg svijeta.

Prvi značajniji klimatski samit nakon Stockholmske konferencije 1972. održan je u Rio de Janeiro 1992. godine. Specifičan je po tome što su se države samo pet godina nakon prekretničke Brundtland-komisije odlučile zajedničkim naporima uhvatiti u koštac s opasnostima klimatskih promjena. Međutim, politički su interesi očekivano iskočili u prvi plan. Predstavnici i diplomati SAD-a i tadašnje Europske Zajednice za pregovaračkim su se stolom suočili s čvrsto ujedinjenim suparničkim blokom zemalja Grupe 77 i Kine, koji je nastupio s jasnim ciljevima i zahtjevima. Konačni rezultat pregovora je bila čuvena sintagma “zajednička, ali različita odgovornost”, što je podrazumijevalo veću odgovornost najvećih zagađivača. Budući da je Sjever zagađivao s 3/4 ukupnih emisija stakleničkih plinova u svijetu te je od prve industrijske revolucije snosio povijesnu odgovornost za teško klimatsko stanje, obvezao se da će smanjivati ispuštanje CO<sub>2</sub>. S druge strane, državama u razvoju dopušteno je povećanje emisija isključivo radi njihova gospodarskog razvoja, odnosno kako bi se prevladala međunarodna gospodarska neravnoteža na globalnoj razini.

Jedan od glavnih razloga popuštanja Sjevera bila je svojevrsna percepcija država u razvoju, na koje je SAD gledao kao na “porazene” u Hladnom ratu, za kojima se vuklo tzv. “izgubljeno desetljeće” dužničkog ropstva, propast planske privrede, stagnacija, političke krize i ratovi (vidi: Hurrell i Sengupta, 2012: 467-469). Pitanje klime predstavljalo je samo još jednu sferu međunarodnog djelovanja gdje se trebala potvrditi unipolarna moć SAD-a. Međutim, budući da stavovi i prijedlozi SAD-a ne samo da nisu bili ujednačeni nego su čak bili suprotstavljeni europskima, Sjever je nastupio razjedinjen. Uz podcjenjivački odnos prema suparnicima (američki predsjednik George Bush stariji nije se ni pojavio na samitu), nepripremljene države Sjevera očekivano su doživjele diplomatski poraz. Međutim, tzv. “zajednička, ali različita odgovornost” iz više se razloga pokazala dugoročno neodrživom politikom. U prvom redu, izlazak iz podređenog stanja “razvoja” u ravnopravno stanje “razvijenosti” sa Sjeverom samo je dodatno otežavao ionako preopterećen ekosustav (pogotovo kad je riječ o velikim zagađivačima kao što je Kina, koja je jedina uistinu profitirala od “zajedničke, ali različite odgovornosti”). S druge strane, takva politika nije bila pravno obvezujuća, pa je bilo naivno očekivati da će se SAD pridržavati postignutog dogovora.

U idućih dvadeset godina – do ponovnog okupljanja u Rio na samitu “Rio+20” 2012. – razjedinjene države Sjevera ostale su dosljedne samo u jednome: potrebi revizije postojećeg međunarodnog klimatskog režima, dok su zemlje u razvoju branile stečeni *status quo*. Na samitu u Kyotu 1997. pregovaračka je pozicija Sjevera ponovno bila slaba, ponajviše zbog vlastitog neuspjeha u prethodno dogovorenom smanjivanju emisija, ali i zbog sukoba SAD-a i EU oko potpisivanja samog Proto-

kola. EU je ponovno zahtijevala premještanje pravnih i regulatornih mehanizama na međunarodnu političku razinu, odnosno razinu UN-a, dok je SAD podilazio privatnom poslovnom sektoru pokušavajući pitanje klime istrgnuti iz ruku međunarodne politike i prepustiti ga tokovima transnacionalnog kapitala. SAD je, naime, nakon donošenja Zakona o čistom zraku 1990. pod tzv. "Programom suzbijanja kiselih kiša" uspio 1995. i 1996. olakšati regulacijski teret kompanijama u smanjivanju emisija sumpornog dioksida tako što je država dopustila trgovanje viškovima smanjenih emisija. Rezultat "trgovine emisijama" bio je nevjerojatan uspjeh. Velike su kompanije srezale troškove smanjivanja emisija za 50%, male su kompanije (koje bi smanjivanjem emisija propale) preživjele, a same emisije smanjene su u zavidnim količinama (vidi: Stavins, 1998). SAD je bio zainteresiran da se njegov model, kao ekološki jedan od najučinkovitijih političkih projekata do tada, primijeni na globalnoj razini implementacijom politike smanjenja emisija stakleničkih plinova na tržišnim osnovama. U tom bi slučaju kompanije Sjevera na globalnom "tržištu emisijama" imale apsolutnu prednost pred lošeposlujućim kompanijama postkomunističkog i Trećeg svijeta, koje su većinom poslovale u okvirima državnog kapitalizma i bile amaterski vođene skućenim interesima vladajućih oligarhija (vidi: Ovodenko i Keohane, 2012: 540). Konačno, SAD bi na još jednom međunarodnom političkom planu – klimatskom – uspješno izbjegao institucionalno povezivanje i podređivanje međunarodnoj organizaciji. Iako je EU politički bila protiv međunarodne trgovine emisijama, njezin neoliberalni sustav ubrzo je prihvatio američki koncept putem "EU sheme trgovine emisijama" (EU ETS), omogućivši najprije britanskim i nizozemskim kompanijama (British Petroleum i Royal Dutch Shell) da se prilagode novim ekološkim pravilima uz minimalne gubitke te potom primijenivši taj sustav na ostatak kontinenta.

Iako je američki predsjednik Clinton potpisao Protokol, on nikada nije ratificiran u američkom Senatu ponajprije zbog prijeporne doktrine "zajedničke, ali različite odgovornosti". Kamen spoticanja bilo je pitanje implementacije proširenog i nadopunjenog Montrealskog protokola iz 1987. o očuvanju ozonskog omotača sustavnim smanjivanjem emisija CO<sub>2</sub>, iz kojega su po Berlinskom dogovoru 1995. bile izuzete države u razvoju. Politika "zajedničke, ali različite odgovornosti" donesena na samitu u Riu 1992. te institucionalizirana Berlinskim dogovorom nužno je vodila u, kako ga je nazvao Robert Keohane, "kompleksni" umjesto "koherentni" međunarodni klimatski režim, temeljen na krhkim dogovorima, bez jasno definirane odgovornosti i bez ikakvih pravnih obaveza (vidi: Keohane i Victor, 2011). Uzroci nemogućnosti zajedničkog, međunarodnog, "koherentnog" pristupa klimatskim promjenama i sve izraženijoj realpolitici nisu toliko u različitim gospodarskim interesima država koliko u bitnom nerazmjeru s jedne strane neravnomjerne globalne raspodjele bogatstva, a s druge strane dotad nezabilježenog rasta svjetskog stanovništva. Između 1987. i 2010. svjetska je populacija narasla s 5 milijardi na

7 milijardi. Te dodatne 2 milijarde uglavnom se odnose na populaciju država koje su ispod granice siromaštva. Prema Paulu Collieru, taj nerazmjer rastuće svjetske populacije i sve veće koncentracije bogatstva u određenim centrima moći onemogućuje međunarodnu gospodarsku ravnotežu. Države u donjih 20% svjetskog siromaštva zapravo su države “srednjovjekovnog tipa” koje karakteriziraju građanski ratovi, raširenost epidemija, društvena neobrazovanost, nasilje i korupcija (2007: 3). Budući da su takve kvazidržave, tzv. *failing states*, kronično politički nestabilne, razvijenim je državama Sjevera gotovo nemoguće postići kompromisna rješenja te utvrditi zajedničke okvire djelovanja u onim sferama međunarodne politike koje su prioritelnije od održivog razvoja, kao što su npr. ljudska prava, regionalna sigurnost itd.

Iako je Sjever u smislu količine potrošnje prirodnih resursa svakako najodgovorniji za sadašnje klimatsko stanje, prevladavanje međunarodnih gospodarskih razlika nužno je stoga što većina država u razvoju ovisi o svojim prirodnim resursima. Braniti im eksploataciju vlastitih prirodnih resursa ujedno bi značilo i, u kontekstu globalnih gospodarskih trendova, unazađivati ih. Upravo su stoga Brazil, Indija i Malezija na samitu u Riu 1992. otvoreno napali države Sjevera kao “lice-mjerne”: države Sjevera izrazile su zabrinutost da te tri države prekomjerno krče šume i razvijaju crnu industriju, što je protumačeno kao izravan napad na njihov put razvoja kako bi Sjever zadržao gospodarsku prednost i svjetsku dominaciju (Kennedy, 2006: 163). Kad je riječ o klimatskim promjenama, afrički je kontinent najpogođeniji. Kao najmanje odgovorne za klimatsko stanje (udio cjelokupne afričke konzumacije energije na globalnoj razini iznosi svega 2,3%) afričke su države ujedno i najranjivije u slučaju izbijanja klimatskih katastrofa. Da bi se izbjegla klimatska katastrofa te izjednačila “odgovornost država”, SAD se na klimatskom samitu u Kopenhagenu 2009. obvezao plaćati 100 milijardi dolara godišnje potpore zemljama u razvoju, čime bi se ubrzao njihov razvoj i sposobnost suočavanja s klimatskim katastrofama. Jedan od razloga za veću odgovornost Sjevera bilo je to što je Afrička Unija prvi put nastupila jedinstveno, predvođena etiopskim premijerom Melesom Zenawijem. Što se tiče dubljeg institucionalnog povezivanja, samit u Kopenhagenu, očekivano, nije polučio nikakav dogovor o institucionalnom okviru ni bilo kakve dugoročne međudržavne koordinacije djelovanja.

Međutim, nakon tog samita vodstva država Sjevera uvidjela su jednu važnu činjenicu. Naime, međunarodni sustav iz 19. stoljeća prema kojemu industrijalizirana jezgra predstavlja *centar* međunarodnog gospodarskog sustava eksploatirajući gospodarstvo i resurse *poluperiferije* i *periferije*, te time snosi svu povijesnu odgovornost za klimatske promjene, odavno je nestao. Na globalnoj razini vlada sustav transnacionalnog kapitalističkog poretka, odnosno globalna međuovisnost koja diktira uvjete. Za SAD i EU takav je sustav ukazivao na potencijalnu političku

prednost jer za rješavanje klimatskih problema Sjeveru nije potrebna suradnja s državama u razvoju. Naprotiv, državama u razvoju potrebna je suradnja sa Sjeverom jer klimatske promjene izravno utječu na nestašicu prirodnih resursa o čijem izvozu države u razvoju najviše ovise (Hurrell i Sengupta, 2012: 473). Samim time, u slučaju potencijalne klimatske katastrofe Sjever, kao težište svjetskog tržišta, može okrenuti tokove i tržišta i kapitala u svoju korist. Nestašica energenata i porast cijena hrane na svjetskom tržištu na kraju prvog desetljeća 21. stoljeća naglo su oslabili pregovaračku poziciju država u razvoju. Arapsko proljeće 2011. bilo je svojevrsno upozorenje gotovo svim vladama Trećeg svijeta do koje mjere klimatske promjene mogu ugroziti njihovu vlast. Nepovoljne je okolnosti Sjever iskoristio kako bi na klimatskoj konferenciji u Durbanu 2011. prvi put otvoreno napao dotadašnju doktrinu “zajednička, ali različita odgovornost”. Diplomatski je napad izveden plemenitim pozivom na “jedinstvenu suradnju svih zemalja svijeta”. Otad odgovornost za klimatsku politiku jednako dijele zemlje čiji je daljnji razvoj upitan kao i zemlje koje najviše zagađuju te snose povijesnu odgovornost za sadašnje klimatsko stanje.

Međutim, jednako važan čimbenik zašto su države u razvoju prihvatile Durbanu platformu bila je njihova vlastita razjedinjenost. Pukotine unutar bloka došle su do izražaja već na samitu u Kopenhagenu, ponajviše između Kine i ostalih. Kina se dugoročno pokazala najvećom prijateljnom ekosustavu, vodeći gotovo imperijalnu politiku eksploatacije prirodnih resursa, ali isključivo po konvencionalnim međunarodnim pravilima igre, čime konkretna politička reakcija na njezino ponašanje nije mogla biti više od otvorenog “negodovanja” Sjevera i država u razvoju.

Poput tempirane bombe unutar ekosustava kineska je vanjska politika eklantan primjer gospodarsko-imperijalne realpolitike: pred razvijenim svijetom Kina se poziva na svoju nerazvijenost i siromaštvo, dok pod tom izlikom otvoreno eksploatira države u razvoju (vidi: Rachman, 2010). Na njezinu imperijalnu politiku upozorio je predsjednik Južnoafričke Republike Thabo Mbeki: “Kina ne može samo tako doći ovamo, iskopati sirovine, otići te nam potom prodavati gotove proizvode” (Taylor, 2009: 2). Početkom 90-ih godina 20. stoljeća, kada je Kina s Grupom 77 složno nastupala na samitu u Riu, njezin je udio u potrošnji svjetske energije iznosio tek 6%. Zahvaljujući doktrini “zajedničke, ali različite odgovornosti” Kina je do 2006. izjednačila svoj udio potrošnje svjetske energije s državama Sjevera te ujedno postala najveći svjetski zagađivač stakleničkim plinovima, nadmašivši SAD i EU. Temelj je kineske imperijalne politike tzv. “Pekinški konsenzus” po kojemu, primjerice, naftne kompanije uživaju poslovnu autonomiju u kombinaciji s autoritarnim državnim kapitalizmom. Njihovo je djelovanje potpomognuto službenim stavom Kine koja podržava neoliberalni međunarodni trgovinski poredak. Na Euroazijskom samitu u Helsinkiju 2006. kineski je premijer Wen Jiabao izjavio: “Geopolitičko nadmetanje ne smije sprečavati slobodnu globalnu opskrbu energijom, pitanje energije ne smije se politizirati”.

Liberalni pristup Kine u eksploataciji energenata pobudio je mnoge kontroverze, npr. investicije u naftnu industriju Sudana u vrijeme kada je sudanska vlada provodila genocid u Darfuru. Čak i one države koje su kao najveći proizvođači nafte članice OPEC-a ili su pod kontrolom *Sedam sestara* popustile su pod investicijskim pritiscima Kine. Primjerice, u Iraku, koji je pod hegemonističkim nadzorom SAD-a, Kina je od 2007. uspjela preko zajedničkih investicija s British Petroleumom i švicarskim Addaxom doći u posjed najbogatijih naftnih nalazišta: Južne Romaile, Al-Ahdaba i Halfaye, te zahvaljujući tome od 2010. kontrolira gotovo 20% iračke nafte. Predviđa se da će kineska opskrba naftom iznositi oko 500 milijuna tona do 2020. Takva masovna konzumacija energije pod izlikom "različite odgovornosti" u najnaseljenijoj zemlji na svijetu ozbiljno prijeti održivosti ekosustava. Stoga se Kina na samitu u Kopenhagenu našla pod diplomatskim pritiskom EU da smanji zagađivanje. Radi toga je 2011. uveden kineski klimatski petogodišnji plan kako bi se smanjile emisije stakleničkih plinova, međutim njezin nezaustavljiv rast i razvoj ne obećavaju pomake na tom polju.

Godine 2012, na svoju dvadesetu godišnjicu, klimatski samit u Riu okupio je oko 150 predstavnika država i oko 50.000 delegata međuvladinih i nevladinih organizacija. Kao i svaki drugi samit "Rio+20" predstavljao je još jednu deklaraciju dobrih namjera. Sam naziv donesene deklaracije: "Budućnost kakvu bismo željeli", možda na najbolji način oslikava nemoć postizanja dugoročnijih dogovora i plana djelovanja, a kamoli nužnu institucionalizaciju međunarodnog klimatskog režima. Koliko alarmantna klimatska situacija zabrinjava vođe najmoćnijih država svijeta, dovoljno pokazuje nenazočnost najmoćnijih lidera Sjevera, američkog predsjednika Obame, njemačke kancelarke Merkel i engleskog premijera Camerona, na samitu. Ključni problem svih samita i konferencija od Ria 1992. do Ria 2012. jest to što su svi postignuti dogovori temeljeni na dobrovoljnoj, a ne na međunarodnopravnoj obvezi. Iza plemenitih poziva na jedinstvo krije se demonstracija pregovaračke sile u borbi onih koji imaju kapital i moć te onih koji im žele preoteti vodeći položaj. I dok se vodstva država ne mogu dogovoriti oko podjele odgovornosti, negativne posljedice klimatskih promjena, zajedno s porastom svjetskog stanovništva i razine globalne potrošnje prirodnih izvora, vode, hrane i energenata, ozbiljno ugrožavaju održivost ekosustava koji bi, prema nekim procjenama, do 2020. mogao doživjeti potpun slom.

#### **4. Tri teorijska pristupa međunarodnom klimatskom režimu**

Opasnost od klimatske kataklizme dovodi u pitanje opstanak samoga međunarodnog poretka, stoga bi međunarodna suradnja u vezi s tim pitanjem trebala biti neupitna. Političko djelovanje Sjevera bit će presudno jer države Sjevera i dalje posjeduju zavidnu političku, gospodarsku, tehnološku i vojnu moć u odnosu na druge.

Međutim, kako je pokazao Hurrell (1994), međunarodni klimatski režim može izazvati duboke strukturalne promjene za države Sjevera. Prvi problem tiče se negativnih utjecaja jednog međunarodnog institucionaliziranog klimatskog režima na pravni poredak suverene države, bez gotovo ikakve garancije da će takvo kolektivno centralizirano djelovanje preko međunarodne organizacije dati željene rezultate u ograničavanju klimatskih promjena. Upravo takve moguće negativne utjecaje SAD uspješno izbjegava od početka 90-ih godina 20. stoljeća odbijanjem potpisivanja ili ratificiranja bilo kakvog klimatskog protokola i sporazuma. Drugi problem tiče se nemogućnosti političkih elita da rješavaju klimatske probleme lokalno, bez uključivanja drugih međunarodnih aktera. Države u razvoju jednostavno se neće odreći svojeg prava na koje se kao bivše kolonije pozivaju i koje im omogućava razvoj. Treće, kao sinteza prvih dvaju problema, država kao takva gubi svaki legitimitet jer s jedne strane ne može samostalno rješavati problem klimatskih promjena, a u kolektivnoj suradnji ne može se odreći svog interesa jer nema taj luksuz vjerovanja u dobre namjere i ekološku osviještenost drugih država. Međutim, kako smo ranije napomenuli, suverenost kao takva nije nestala, nego je izmijenjena u kontekstu prevladavanja vestfalskog tipa države difuzijom moći svjetskog tržišta i vojne snage SAD-a. Tri teorijske tradicije nude moguće pristupe ovoj problematici.

#### *a) realistički pristup*

Da teritorijalna suverena država ne može riješiti problem klimatskih promjena čak ni suradnjom s pojedinim državama iz svog "kruga", nego isključivo globalnom suradnjom, nije novost. Međutim, realistički pristup koji bi odbacivao svaku institucionalizaciju međudržavnih odnosa itekako je realnost današnjeg svijeta. Kada SAD odbija potpisati bilo koji klimatski protokol, taj čin treba shvatiti u kontekstu načelnog stava američke vanjske politike o nepokoravanju bilo kakvoj nadnacionalnoj institucionalizaciji. Međutim, površno je razmišljanje da SAD to čini zato što jednostavno želi zadržati svoj ekskluzivitet svjetskog hegemonu, ili zato da bi zaštitio svoj ustavni poredak, odnosno da bi se izbjegla eventualna oprečnost između ustavnih i međunarodnopravnih obveza. Vanjska politika SAD-a politika je svih onih koji su uključeni u transkapitalistički poredak. Nepokoravanje međunarodnoj organizaciji nudi mogućnost fleksibilnijeg djelovanja u regulaciji samoga poretka. Zbog toga je, primjerice, "trgovanje emisijama" tipičan primjer održavanja liberalnog sustava putem dublje gospodarske međuovisnosti država, gdje SAD nije nužno svjetski hegemon u klasičnom smislu, nego svjetski regulator. Stoga se realistički pristup rješavanju problema klimatskih promjena uglavnom treba sagledavati s vojnog aspekta.

Znanstvenici su na temelju paleoklimatoloških podataka zaključili da klimatske promjene u većini slučajeva nenadano izazivaju katastrofe, a ne postupno. Nemoguće je ustvrditi kada, gdje i hoće li uopće doći do određene katastrofe, neovisno o samoj klimatskoj anomaliji. Takva je nesigurnost potakla stručnjake u SAD-u da preispitaju

sposobnosti i kapacitet vojnog djelovanja u slučaju katastrofe. Početkom 90-ih godina 20. stoljeća osoba odgovorna za zaokret Pentagona ka klimatskoj politici bila je Sherri Goodman, koja je definirala “klimatsku sigurnost” i ulogu vojske u njoj. Njezine su ekspertize, od kojih je CNA izvještaj iz 2007. najutjecajniji, pripomogle da se pitanje klime, otvaranjem niza ureda i komisija, aktualizira u CIA-i, Američkom odjelu za energiju te u drugim ključnim institucijama (vidi: Mead i Sinder, 2011). Naime, na temelju iskustva u Somaliji, Iraku i Afganistanu američki je vojni *establishment* shvatio da nije problem vojno intervenirati u određenoj državi, već je problem doba “rekonstrukcije” propalog državnog sustava. Kada je riječ o nepredvidljivim klimatskim anomalijama, održavanje unutardržavnog sustava katastrofom pogođene države od presudne je važnosti, a za to je potrebna stalna pripravnost (vidi: CNA, 2007: 10). Stoga, kako bi se izbjegao težak proces ponovne izgradnje strukture i institucija pogođene države, “klimatska sigurnost”, već poučena domaćim iskustvom posljedica uragana Katrina, Wilma i Rita 2005. u SAD-u, usredotočila se na obučavanje vojske za djelovanje u kriznim situacijama. Stoga američka vojska posljednjih godina sve češće intervenira u države pogođene klimatskim katastrofama, kao u slučajevima intervencije u Haitiju nakon potresa 2010, potom Operacija Tomodachi kao pomoć Japanu nakon udara tsunamija 2011. (u koju je bilo uključeno 24.000 američkih vojnika) te pomoć Tajlandu nakon poplava u Bangkoku iste godine.

Važno je napomenuti da ovakav realistički pristup nije “ekološki osviješten”, nego je isključivo reakcija na realno stanje stvari. Drugim riječima, realizam se ne hvata u koštac s biti problema, nego s njegovim posljedicama. Razlog je jednostavan. Naime, vojne intervencije u vidu humanitarne pomoći i reagiranja na katastrofe svojevrsna su potvrda unipolarne moći, odnosno održavanja hegemonije Sjevera sa SAD-om na čelu. Ako druge države, primjerice Rusija i Kina, razviju vlastite vojne snage za pomoć ugroženim državama u svojim zonama utjecaja, to će značiti da je međunarodno bezvlašće dobilo nove Levijatane, ali ne nužno i međunarodnu suradnju u vezi s pitanjem klimatskih promjena. Smanjenje emisija stakleničkih plinova treba ostati u domeni suverenih država, a ako se određena država ne pridržava zadanih okvira, kolektivnom ju akcijom unutar nekog međunarodnog foruma treba izolirati te izvršiti politički pritisak na nju. Odgovornost za klimatsko stanje i sloboda države od međunarodnih institucija mogu biti “usklađeni” samo ako se odgovornost za smanjivanje zagađenja prepusti zakonima tržišta, u ovom slučaju “trgovini emisija”. Iako je već relevantna literatura pokazala da je globalno zatopljenje najveći poraz svjetskog tržišta (vidi: Stern, 2007), pojavili su se pojedini glasovi, npr. Steven Bernstein (2001), koji zagovaraju tzv. “kompromis” između ekološke svijesti i načela liberalnog kapitalizma, odnosno “kompromis liberalnog environmentalizma”. Međutim, koliko je realno jedno “svjetsko zeleno tržište” u uvjetima dereguliranog transnacionalnog kapitala i kompetitivnih međudržavnih odnosa, ostaje otvoreno pitanje.

### b) racionalistički pristup

Međunarodno pravo, kao središnja institucija međunarodnog društva, treba biti ključni element u uspostavi međunarodnog klimatskog režima. Spram pitanja ekologije međunarodno je pravo isključivo pozitivno, djelujući kao međudržavni ugovor još od čuvenog kanadsko-američkog spora *Trail Smelter* iz 1939. godine koji zabranjuje i kažnjava prekogranično oštećivanje prirode. Od 1945. pitanje okoliša nikada nije bilo "emancipirano" kao zasebna pravna sfera, izvan okvira uobičajenih međunarodnopravnih akata. Ako bi se i stvorile posebne međunarodnopravne institucije vezane za okoliš, npr. Međunarodni sud za okoliš, njihovo bi konstituiranje i sadržaj bili isključivo u domeni dogovora država, kao i svi drugi međunarodnopravni akti. Za ilustraciju može poslužiti UN-ov Program za okoliš (*United Nations Environmental Program*, UNEP, osnovan 1972. tokom Stockholmske konferencije), koji je u svom izvješću 2009. upozorio na manjkavosti humanitarnog prava kad je riječ o očuvanju okoliša u ratnom stanju: humanitarno pravo stavlja naglasak isključivo na očuvanje civilnog vlasništva, ali ne i okoliša; nadalje, većina pravnih regulativa vezanih za očuvanje okoliša odnosi se na međunarodne oružane sukobe, a ne na unutardržavne sukobe; ne postoji stalan pravni mehanizam koji bi nadgledao počinjeno oštećenje okoliša nakon rata, kao što se, među ostalim, ni opća načela humanitarnog prava ne odnose na okoliš (vidi: UNEP, 2009: 1-88). Nakon objave izvješće je potaknulo međunarodnu suradnju oko pravnog preispitivanja dosadašnjeg humanitarnog prava prema okolišu. U izvještaju je predloženo da se umjesto uspostavljanja posebnog "međunarodnog prava za okoliš" dosadašnji međunarodnopravni statuti nadopune pravnim aktima vezanim za okoliš (*ibid.*: 51), npr. statuti organizacija Crvenog križa i Međunarodnog suda pravde te, što je najvažnije, da se formira UN-ovo posebno tijelo za nadzor očuvanja okoliša tijekom rata.

Budući da svaki korak racionalističkog pristupa mora počivati na konsenzusu interesa država, stvaranje pravnih temelja međunarodnog klimatskog režima nailazi na prepreke ne samo u odnosima Sjever-Jug nego, kao što smo već rekli, unutar samih interesnih sfera. Primjerice, tijekom samita "Rio+20" 2012. iznesen je prijedlog da se UNEP pretvori u specijaliziranu agenciju za klimatska pitanja, ali da pritom ostane institucionalno vezan za Opću skupštinu UN-a. EU je među prvima prihvatila prijedlog, dok su se SAD i Kina, očekivano, usprotivili. Njihov je argument bio da UNEP kao posebno tijelo Opće skupštine mora ispuniti svoje zadatke, a ne biti dodatno opterećen zadacima kojima nije dorastao. Budući da svega 15 država financira 90% UNEP-ova proračuna, to tu instituciju čini podložnom određenim utjecajima i nemogućnosti bilo kakva daljnjeg nadnacionalnog dodjeljivanja prava i moći u odlukama (vidi: Ivanova, 2011).

Da bi međunarodni klimatski režim bio pravno funkcionalan, važno je da se na države ne čini institucionalni pritisak i da se arhitekturi režima ne pristupa od op-

ćih prema partikularnim načelima. Naprotiv, međunarodni klimatski režim moguće je isključivo ako se o određenim specifičnim pitanjima postižu širi i uži regionalni sporazumi, koji bi svi zajedno sačinjavali međunarodno ekološko pravo na globalnoj razini. Steven Bernstein i Benjamin Cashore iznijeli su četiri prijedloga u vezi s uspostavom međunarodnog ekološkog prava.

Prvo, međunarodni ugovori moraju biti implementirani na lokalnoj razini sukladno obvezama koje nalaže međunarodno pravo. Primjerice, "Ugovor o promicanju trgovine" SAD-a i Perua iz 2009. sadrži aneks (18.3.4.) koji se odnosi na proširenje administrativnih, nadzornih i provedbenih poluga Perua u ograničavanju deforestacije, odnosno održivim upravljanjem šumskim resursima, suzbijanjem ilegalnog krčenja šuma, očuvanjem ugroženih šumskih vrsta itd. (Bernstein i Cashore, 2012: 591, 595-596). Peru se dakle tim ugovorom, konkretno u odnosu na šume, obvezao pridržavati određenih pravila. Drugo, nadnacionalne ili regionalne koalicije mogu pozivanjem na postignuti dogovor vršiti pritisak na vlade ako se ne pridržavaju pravila. Treće, države koje ovise o svjetskom tržištu i stranom kapitalu mogu biti potaknute da se pridržavaju pravila prijetnjom gubitka udjela na tržištu i investicijskog povjerenja. Četvrto, međunarodni dogovori i mehanizmi implementacije bit će efektivniji ako se temelje na domaćim zakonima koji se već provode (*ibid.*: 591). Drugim riječima, na temelju niza raznovrsnih gospodarskih i drugih dogovora i ugovora kojima se institucionalno nadziru već postojeće međunarodne organizacije, npr. Svjetska trgovinska organizacija, nadograđivanje s odredbama vezanim za okoliš stvorilo bi jedno koherentno tijelo prava i normi međunarodnog ekološkog režima.

### *c) idealistički pristup*

Kantovski koncept svjetskog društva bitno je suprotstavljen samoj ideji suverene nacionalne države, stoga odgovor na klimatske promjene mora biti usklađen isključivo s kozmopolitskim načelima. Naime, klimatske katastrofe ne pogađaju određene nacije, nego ljude kao takve. Dakle, zastupati stvaranje međunarodnog klimatskog režima ujedno znači zalagati se za univerzalna ljudska prava, a to podrazumijeva svijest o globalnom djelovanju. Daniel Deudney (1993) tvrdi da se pod trenutnim međunarodnim klimatskim režimom javljaju dva uzajamna trenda. Prvi trend ukazuje da se posljednjih desetljeća razvija globalna mreža međunarodnih institucija koje, doduše, još uvijek ovise o kompromisu među državama. Drugi trend ukazuje na svojevrsnu promjenu u međunarodnoj kulturi koja internacionalizacijom klimatske problematike stvara jedinstvenu kozmopolitsku svijest. Razvoj kozmopolitske svijesti u konačnici će imati presudnu ulogu u potpunom slabljenju suverene države, odnosno pojedinci će međunarodnu politiku pretvoriti u lokalnu te lokalnim djelovanjem na globalnom planu stvoriti održive klimatske uvjete.

Kozmopolitski stav dodatno eksplicira Hösle tvrdeći da državni legitimitet, koji se prvenstveno temelji na pravu na život, mora u današnjim uvjetima (uz privatno vlasništvo) uključivati i ekološki karakter pravne države. On je moguć samo ako se ispravno shvati Kantovo “carstvo svrha”, odnosno da je svaki čovjek svrha, a ne sredstvo. Primijenjeno na problematiku ekologije, čovjek kao sastavni dio prirode mora u njoj pronaći svrhu svoga opstanka, a ne sredstvo u cilju industrijske proizvodnje. Pozivajući se na Fichtea, Hösle kaže: “Vlasnik nad životno važnim obnovljivim resursima (može to biti more, tropske prašume) po mome mišljenju ne smije imati pravo da ih uništava – može samo koristiti njihove plodove, ali ne smije dirati u prirodni kapital” (1996: 115). To bi se načelo moralo odnositi i na države Sjevera i na države u razvoju, koje koriste svoju suverenost pod krinkom nacionalnog interesa uništavajući ekosustav.

Stoga Hösle kao rješenje vidi upravo Kantov republikanski pristup izložen u Prvom definitivnom članu *Vječnog mira*: “(...) čini mi se neizostavnim da se zaštita okoliša kao državni cilj uključi u sve ustave (po mogućnosti bez zakonskih ograničenja). U zemljama s ustavnim sudstvom – a njegovo uvođenje općenito je preporučljivo – to jamči mogućnost žalbe na odluke legislative” (*ibid.*: 119). To bi bio začetak lokalnog državnog djelovanja koje bi potom na globalnoj razini dovelo do uravnoteživanja ekosustava.

## 5. Zaključak

Je li, dakle, međunarodni klimatski režim moguć? Na temelju istraženih realpolitičkih odnosa država u razdoblju između samitâ u Riu 1992. i 2012. čini se da nije. Međutim, bit problema nije nepovjerenje među državama ni pragmatično iskorištavanje situacije radi vlastite koristi (u čemu prednjači Kina), već činjenica da su gospodarski razvoj i svjetsko tržište kao takvo negacija klimatske osviještenosti. Stoga, razmatrajući navedene perspektive (s iznimkom idealističke), dolazimo do određene racionalističko-realističke sinteze: stvaranje međunarodnog klimatskog režima mora biti decentralizirano i usredotočeno na ekološku regulaciju privatnog poslovnog sektora. Drugim riječima, kada bi svaka država zasebno izvršila pritisak na industriju uz poticaj “trgovine emisijama”, moglo bi doći do međunarodne gospodarske suradnje koja bi bila ekološki osviještena. Regionalna vojna suradnja od iznimne je važnosti te potiče stvaranje koordiniranih međudržavnih vojnih jedinica specijaliziranih isključivo za djelovanje u slučaju klimatske katastrofe. Zagađenje okoliša nije svuda jednako, stoga na određenim područjima gdje su određeni prirodni resursi ugroženi nije potreban jedan središnji zakon međunarodne organizacije, već regionalni međudržavni ugovor, s posebnom namjenom u zaštiti tog određenog resursa. Time bi međunarodno ekološko pravo postalo svojevrsan instrument očuvanja prirode. Konačno, međunarodni klimatski režim u pravnom smislu ne treba

imati zasebnu pravnu povelju, već bi elementi ekološkog prava trebali biti uključeni u već postojeće međunarodnopravne akte. Svakako treba naglasiti da postoji niz nerazrješivih pitanja koja se izravno tiču ove problematike. Primjerice, kako kontrolirati nezaustavljiv rast stanovništva ili kako prevladati goleme međunarodne gospodarske razlike između razvijenih i nerazvijenih država. Konačno, kako potaknuti svijest globalne javnosti koja je uglavnom neupućena u bit problema te nespremna trpi katastrofalne učinke klimatskih promjena.

## LITERATURA

- Birne, Patricia, 1993: *The UN and the Environment*, Roberts i Kingsbury (ur.): *United Nations, Divided Worlds*. Oxford: Clarendon Press.
- Bernstein, Steven, 2001: *The Compromise of Liberal Environmentalism*. New York: Columbia University Press.
- Bernstein, Steven i Benjamin Cashore, 2012: Complex Global Governance and Domestic Policies: Four Pathways of Influence, *International Affairs* 88 (3): 585-604.
- CNA, 2007: *National Security and the Threat of Climate Change*. Alexandria, VA: CNA Corporation.
- Deudney, Daniel, 1993: Global Environmental Rescue and the Emergence of World Domestic Politics, Ronnie D. Lipschutz i Ken Conca (ur.): *The State and Social Power in Global Environmental Politics*. New York: Columbia University Press.
- Froggatt, Antony, 24. travnja 2014: Where Next for EU Climate and Energy Policy?, dostupno na: <https://www.chinadialogue.net/blog/6918-Where-next-for-EU-climate-and-energy-policy/-en>
- Goldsmith, Edward i Jerry Mander (ur.), 2001: *The Case Against the Global Economy: And a Turn Towards Localization*. London: Earthscan.
- Held, David i Anthony McGrew, David Goldblatt, Jonathan Perraton, 1999: *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Cambridge: Polity Press.
- Hösle, Vittorio, 1996: *Filozofija ekološke krize*. Zagreb: Matica hrvatska.
- Hurrell, Andrew, 1994: A Crisis of Ecological Viability? Global Environmental Change and the Nation State, *Political Studies* (42): 146-165.
- Hurrell, Andrew i Sandeep Sengupta, 2012: Emerging Powers, North-South Relations and Global Climate Change, *International Affairs* 88 (3): 463-484.
- Ivanova, Maria, 2011: Financing Environmental Governance: Lessons from the United Nations Environment Program, *Governance and Sustainability Issue Brief Series I*. Boston: University of Massachusetts Center for Government and Sustainability.
- Kennedy, Paul, 2006: *The Parliament of Man: The Past, Present and Future of the United Nations*. New York: Random House.

- Keohane, Robert O. i David G. Victor, 2011: The Regime Complex for Climate Change, *Perspectives on Politics* 9 (1): 7-23.
- Lee, Bernice, 2012: An Unquenchable Thirst... An Insatiable Hunger, *The World Today* 68 (4): 8-13.
- Litfin, Karen T., 1998: The Greening of Sovereignty: An Introduction, K. T. Litfin (ur.): *The Greening of Sovereignty in World Politics*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Lucas, Edward, 2008: *The New Cold War*. London: Bloomsbury Publishing.
- Mead, Charles i Annie Sinder, 10. siječnja 2011: Why the CIA is Spying on Changing Climate, *McClatchy News*, dostupno na: <http://www.mcclatchydc.com/2011/01/10/106406/why-the-cia-is-spying-on-a-changing.html>
- Meridijan*, 2011: Klima – okidač za sukobe (preneseno iz časopisa *Nature*) (160): 11.
- Meridijan*, 2013: Nafta neće nedostajati – već je sad ima previše (171): 10.
- Mitchell, Timothy, 2013: Peak Oil and the New Carbon Boom, *Dissent*, dostupno na: [http://www.dissentmagazine.org/online\\_articles/peak-oil-and-the-new-carbon-boom](http://www.dissentmagazine.org/online_articles/peak-oil-and-the-new-carbon-boom)
- Münkler, Herfried, 2010: *Imperiji: logika svjetske vladavine – od Staroga Rima do Sjedinjenih Američkih Država*. Zagreb: Antibarbarus.
- Ovodenko, Alexander i Robert O. Keohane, 2012: Institutional Diffusion in International Environmental Affairs, *International Affairs* 88 (3): 523-541.
- Rachman, Gideon, 25. listopada 2010: China Can No Longer Plead Poverty, *Financial Times*.
- Raphael, Sam i Doug Stokes, 2011: Globalizing West African Oil: US “Energy Security” and the Global Economy, *International Affairs* 87 (4): 903-921.
- Sijerković, Milan, 2014: Stazom globalnog zatopljenja, *Meridijani* 181: 44-48.
- Stavins, Robert N., 1998: What Can We Learn From the Grand Policy Experiment? Lessons from SO2 Allowance Trading, *Journal of Economic Perspectives* 12 (3): 69-88.
- Stern, Nicholas, 2007: *The Economics of Climate Change: The Stern Review*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taylor, Ian, 2009: *China's New Role in Africa*. Boulder CO: Lynne Rienner.
- UK Ministry of Defense, 2010: *Adaptability and Partnership: Issues for the Strategic Defense Review*. London: MoD.
- United Nations Environment Program (UNEP), 2009: *Protecting the Environment During Armed Conflict: an Inventory and Analyses of International Law*. Nairobi.
- US Department of Defense, 2010: *Quadrennial Defense Review*. Washington DC: DoD.
- World Commission on Environment and Development, 1987: *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.

Petar Popović

INTERNATIONAL CLIMATE REGIME:  
REALPOLITIK AND CLIMATE CATASTROPHE

*Summary*

In this article, the author suggests that in recent years climate change is gravely affecting the stability of the international order. The reason is not only the recklessness of the industrial sector as a source polluter, but also the lack of political will in drafting a global blueprint for creating a unique international climate regime. Even though the effects of climate change are getting worse each year, the selfish interests of states, the realpolitik in foreign policy and anarchy dominate international relations, thus representing an obstacle to creating an international climate regime. The author examines ways to overcome these obstacles to international institutionalization of climate issues by introducing three IR theory perspectives: realist, rationalist and idealist. The synthesis of these three perspectives is that the international climate regime should be decentralized; its legal acts should be drafted from inter-state agreements on specific issues, while its principles should be incorporated to the already existing international legal acts.

*Keywords:* International Climate Regime, Climate Change, Realpolitik, North, Developing Countries

Kontakt: **Petar Popović**, Libertas – Dubrovnik International University, Kennedyev trg 6b, 10 000 Zagreb. E-mail: petar.popovic@hotmail.com