

Danijel Crnčec

## **OKOLJSKA DIPLOMACIJA – ODGOVOR NA GLOBALNE OKOLJSKE IZZIVE 21. STOLETJA?**

*POVZETEK: Članek obravnava koncept okoljske (in ožje podnebne) diplomacije, ki so ga države in drugi akterji v mednarodni skupnosti prevzeli kot osrednji način iskanja rešitev na zadnje čase vse bolj (medijsko) izpostavljene globalne okoljske probleme. Avtor najprej opredeli koncept ter obravnava zgodovinski in vsebinski razvoj ter osrednje značilnosti okoljske diplomacije, ki jih razčleni na podlagi študije podnebne konference v Københavnu leta 2009. Sklepni del zaokrožuje obravnavo koncepta okoljske (in ožje podnebne) diplomacije kot izrazito multilateralne diplomacije, znotraj katere se je v procesu iskanja rešitev na globalne okoljske probleme uveljavila t. i. konferenčna diplomacija in tudi diplomacija na vrhu, ki ključno vlogo odigra v zaključkih globalnih okoljskih konferenc. Okoljska diplomacija je v preteklosti uspela rešiti nekaj pomembnih okoljskih vprašanj, a iskanje celovitega in sprejemljivega odgovora na globalne podnebne spremembe se po Københavnu (2009) in Cancunu (2010) nadaljuje.*

*KLJUČNE BESEDE: diplomacija, okoljska diplomacija, podnebna diplomacija, mednarodni odnosi, mednarodno okoljsko pravo*

### **Environmental diplomacy – An answer to the global environmental challenges of the 21st century?**

*ABSTRACT: The article discusses the concept of environmental (and climate) diplomacy. The author firstly defines the concept, then outlines its historical development and key features with the help of a case study of the climate conference in Copenhagen in 2009. The final part rounds up the article and finds the concept of environmental (and climate) diplomacy to be a distinct form of multilateral diplomacy – in the course of finding a consensus on global environmental questions important dimensions represent conference diplomacy along with summit diplomacy, with the latter gaining weight in the final parts of conferences. Environmental diplomacy has helped the international community to solve some grave environmental problems in the past. Nevertheless, the quest for a solution to global climate change issues after Copenhagen in 2009 and Cancun in 2010 goes on.*

*KEY WORDS: diplomacy, environmental diplomacy, climate diplomacy, international relations, international environmental law*

## 1 Uvod

Od sredine 20. stoletja naprej stopa vprašanje (globalnega) varstva okolja v ospredje svetovne politike. Onesnaževanje zraka, pomanjkanje pitne vode, trgovanje z nevarnimi snovmi in odpadki, erozija tal, upadanje biološke raznovrstnosti in zlasti globalne podnebne spremembe so problemi, ki postavljajo pod vprašaj sam obstoj človeške družbe in sodobne mednarodne skupnosti. Osrednje sredstvo in način, s katerim poskušajo države (in vedno bolj izrazito tudi drugi akterji v mednarodni skupnosti) poiskati odgovore na globalne okoljske izzive, je okoljska diplomacija. Če se njen neposredni izplen na mednarodni ravni kaže v razvoju mednarodnega okoljskega prava, okoljska diplomacija posredno, a vendar pomembno vpliva tudi na ozaveščanje, postavljanje splošnih smernic in odnos vseh akterjev do okolja, kar se na nacionalni ravni kaže tudi v oblikovanju normativnega okoljskega okvira v številnih državah. A vendar ostaja odprto preprosto vprašanje, kaj dejansko je okoljska diplomacija. Cilj pričujočega prispevka bo tako opredeliti koncept okoljske diplomacije, proučiti njen razvoj in s študijo primera konference v Københavnu razčleniti njene značilnosti ter oceniti njen prispevek k reševanju globalnih okoljskih problemov.

Izhodišče prispevka je ugotovitev, ki izhaja iz pregleda obstoječe literature, da je okoljska diplomacija posebna oblika diplomacije, kjer prevladuje multilateralna diplomatska praksa, vanjo pa se zaradi pomembnosti in narave predmeta poleg držav vključuje tudi vedno večje število nedržavnih akterjev, zaradi česar postajajo pogajanja izredno kompleksna, doseganje konkretnih zavezujočih dogovorov, ki bi zadovoljili zainteresirane akterje, pa vedno težje.

Besedilo bomo analitično razčlenili v štiri vsebinske dele. V prvem bomo opredelili koncept okoljske diplomacije, sledila bo obravnava njenega zgodovinskega in vsebinskega razvoja ter študija konference v Københavnu. V zadnjem delu bomo zaokrožili obravnavo okoljske in ožje podnebne diplomacije ter problematike varstva okolja nasploh v sodobni mednarodni skupnosti.

## 2 Okoljska diplomacija kot predmet proučevanja

Čeprav se je koncept okoljske diplomacije v tuji literaturi začel pojavljati v devetdesetih letih prejšnjega stoletja po okoljski konferenci v Rio de Janeiru (1992), njegove natančne opredelitve ni tako lahko najti. Susskind (1994) se izčrpno posveča vprašanju, kako najbolje strukturirati globalna okoljska pogajanja s ciljem zadovoljevati različne interese in sklepati učinkovite globalne okoljske dogovore, Benedick (1999) pa razčlenjuje pet osrednjih značilnosti okoljske diplomacije. Poskusu opredelitve je tako še najbliže Weinbar (1999: 25), ki pravi, da kadar govorimo o okoljski diplomaciji, govorimo o pogajanjih, ki se odvijajo med pripravami na konference, ki jih v večini primerov organizirajo Združeni narodi (ZN), in o dokončnem oblikovanju deklaracij in pogodb, ki so sprejete ob zaključkih teh mednarodnih dogodkov. Frencheva (1999: 13) poudarja, da se je okoljska diplomacija (glede na število sprejetih mednarodnih pogodb, povezanih z okoljsko problematiko) kot sestavni del mednarodnih odnosov

uveljavila po koncu hladne vojne, vendar se kljub povečevanju števila mednarodnih pogodb globalni okoljski problemi še naprej zaostrejejo.

V slovenski literaturi je koncept okoljske diplomacije razmeroma redko obravnavan. Jazbec (1994: 2009) jo opredeli kot eno posebnih vrst diplomacije, ki se »ukvarja z vprašanji preprečevanja degradacije človekovega življenjskega oz. naravnega okolja sploh in posledicami za delovanje tega okolja ter življenja v njem«. Ureja namreč tista z okoljem povezana področja, ki danes v vedno večji meri pomenijo grožnjo blaginji in samemu obstoju človeštva (Jazbec 2009: 89). Vidmarjeva (2007), ki okoljsko diplomacijo temeljiteje razčleni in naveže na diplomatsko dejavnost Evropske unije, pa dodaja, da ta »poteka na globalni ravni, je kompleksna in razdrobljena, navzočnost številnih in raznolikih akterjev pa ji onemogoča postavitve konsistentnih in vsesplošno veljavnih pravil« (Vidmar 2007: 18).

Na osnovi podane opredelitve koncepta okoljske diplomacije vidimo, da se okoljska diplomacija razlikuje od koncepta klasične (bilateralne) diplomacije in njenih temeljnih funkcij, ki so bile v formalnem pravnem dokumentu prvič zapisane šele leta 1961.<sup>1</sup> Klasična diplomacija se ukvarja z »ohranjanjem urejenih odnosov med državami, reševanjem spornih vprašanj, sklepanjem sporazumov in razvijanjem prijateljskih odnosov« (Vukadinović 1995: 114). Vendar je v dolgih letih obstoja diplomacija na različnih stopnjah doživela številne spremembe. Pri tem je bila vedno odvisna od preobrazb mednarodne skupnosti, hkrati pa je bila tudi sestavni del procesa spreminjanja. Jules Cambon, francoski diplomat, ki je proučeval njeno spreminjanje (spreminjanje opredelitve termina in vsebine diplomacije), je na primer zapisal (v Vukadinović 1995: 111–112), da se pravzaprav ne spreminja diplomacija, ampak samo njeno okolje.

Realistično pojmovanje svetovne politike, na katerem temelji koncept klasične diplomacije, lahko izzovemo v povezavi z vsemi tremi njenimi temeljnimi predpostavkami.<sup>2</sup> Keohane in Nye (1989: 23–24) tako pišeta o svetu, kjer poleg držav v svetovni politiki neposredno sodelujejo še drugi akterji, kjer ni stroge hierarhije političnih tem in kjer (vojaška) sila ni učinkovit instrument politike, kar opredelita kot značilnosti kompleksne soodvisnosti. Upoštevaajoč številne globalne okoljske spremembe, ki vsako leto tako

1. Funkcije diplomatske misije, opredeljene v 3. členu Dunajske konvencije o diplomatskih odnosih (DKDO), so: i) predstavljanje države pošiljateljice v državi sprejema, ii) zaščita interesov države pošiljateljice v državi sprejemnici, iii) pogajanja z državo pošiljateljico, iv) obveščanje (z vsemi dovoljenimi sredstvi) o položaju v državi sprejemnici in v) pospeševanje prijateljskih odnosov. 2. odstavek istega člena določa še, da nič v DKDO diplomatski misiji ne preprečuje izvajanja konzularnih funkcij. Türk (2007) funkcije diplomatske misije loči na redne (našteti pet v 1. odstavku 3. člena DKDO) in izredne, tj. po 45. členu DKDO (v dogovoru z državo sprejemnico) začasna zaščita interesov tretje države in njenih državljanov, kar Berridge (2005: 132–138) označuje kot nekonvencionalno funkcijo (klasične bilateralne) diplomacije.
2. Realistično pojmovanje (idealnega) tipa svetovne politike povzemajo naslednje tri predpostavke (Keohane in Nye 1989: 23–24): i) države kot koherentne enote so dominantni akterji, ii) sila je uporaben in učinkovit instrument politike, iii) v mednarodni politiki obstaja hierarhija tem, kjer so vprašanja vojaške varnosti (»visoka politika«) nad ekonomskimi in socialnimi vprašanji (»nizka politika«).

ali drugače prizadenejo vedno več ljudi, v ospredje mednarodne politike prihajajo tudi v preteklosti zapostavljena (razvojno-) okoljska vprašanja. Poleg tega spremembe v mednarodnem okolju in uveljavljanje številnih nedržavnih akterjev prispevajo k razvoju še drugih posebnih oblik diplomacije, npr. ekonomske in gospodarske (Udovič 2009), javne (Plavšak Krajnc 2004), kulturne (Bučar 2007; Požgan in Bojinović Fenko 2012) in energetske (Mancevič 2012).

Okoljsko diplomacijo torej opredelimo kot eno izmed posebnih oblik diplomacije, ki se ukvarja z globalnimi okoljskimi vprašanji, pri tem pa se jasno kaže razvoj nekaterih že obstoječih in predvsem uvajanje novih značilnosti (Benedick 1999). S postopnim urejanjem posameznih vidikov pisane okoljske problematike se je namreč znotraj mednarodnega prava razvil tudi samostojni korpus pravnih pravil, mednarodno okoljsko pravo, katerega cilj sledi cilju okoljske diplomacije oz., kakor ga opredelita Kiss in Shelton (2007: 7), zmanjšanje antropogeno povzročene škode naravi s spreminjanjem človekovega vedenja, kar zajema vse človekove aktivnosti ter spada v domeno vsake vladne institucije in zakonodajne ravni.

### 3 Okoljska in podnebna diplomacija z zgodovinskega vidika

Današnja mednarodna skupnost je – prvič v zgodovini mednarodnih odnosov in človeštva sploh – zaznamovana z vprašanjem preživetja. Gre za eno bistvenih značilnosti sodobne mednarodne skupnosti (Benko 1997), ki je postala izrazito prepoznavna s silovitim razvojem vojaške tehnologije v prejšnjem stoletju, danes pa z njo zaradi resnosti in neslutnih razsežnosti globalnih okoljskih problemov na pomenu pridobiva okoljska diplomacija.

#### 3.1 Zgodovinski in vsebinski razvoj okoljske diplomacije

Začetki ukvarjanja z mednarodno okoljsko problematiko segajo v 19. stoletje z ustanovitvijo rečnih komisij za Ren in Donavo (Greene 2006: 452–453), ki sta bili prvi multilateralni okvir za upravljanje z naravnimi viri. Globalni in regionalni dogovori na področju rastlinstva in živalstva ter številne organizacije, ustanovljene po drugi svetovni vojni, ki se ukvarjajo z različnimi okoljskimi vidiki,<sup>3</sup> kažejo na to, da je od sredine 19. stoletja vseskozi obstajala želja po varovanju okolja. Zanimanje (zlasti razvitih) držav za problematiko onesnaževanja in ohranjanja naravnega okolja je izjemno naraslo v šestdesetih letih 20. stoletja. Leta 1968 je Generalna skupščina ZN sprejela švedski predlog za to, kar je leta 1972 postalo Konferenca ZN o človekovem

---

3. Predvsem specialne agencije ZN – Organizacija ZN za prehrano in kmetijstvo (*United Nations Food and Agriculture Organization – FAO*), ustanovljena leta 1945, kot enega izmed svojih ciljev navaja ohranjanje naravnih virov; Mednarodna pomorska organizacija (*International Maritime Organization – IMO*) je leta 1954 s Konvencijo za varovanje morja pred onesnaženjem z nafto dobila odgovornost na področju onesnaževanja morja; Organizacija ZN za izobraževanje, znanost in kulturo (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO*) je leta 1947 ustanovila Mednarodno zvezo za varovanje narave itd.

okolju (*United Nations Conference on the Human Environment – UNCHE*) (Vogler 2008: 196). Konferenca je potekala v Stockholmu, šlo pa je za prvo v vrsti globalnih konferenc ZN, povezanih z okoljem, kar Haas (2004: 257) označuje kot institucionalno inovacijo sedemdesetih let prejšnjega stoletja, ko so se zaradi vedno večjih skrbi glede degradacije fizičnega okolja mnoge vlade držav obrnile na ZN. To je nato vodilo v sklic številnih globalnih konferenc, ki so naslavljale množico človeških aktivnosti s čezmejnimi in globalnimi okoljskimi posledicami.

Da bi poudarile primarno enotnost in medsebojno povezanost življenjskega okolja, so države za moto konference v Stockholmu izbrale »Samo ena Zemlja« (*Only One Earth*) in med drugim sprejele Deklaracijo o človekovem okolju (*Declaration on the Human Environment*), ki predstavlja mejnik, ko govorimo o oblikovanju mednarodnega okoljskega prava (Stephens 2007: 235). Konferenca je privedla do ustanovitve programa ZN za okolje (*United Nations Environment Programme – UNEP*) in do tega, da so mnoge vlade ustanovile ministrstvo za okolje. Na njej je tudi postalo jasno, da so za revne države okoljska vprašanja povezana z njihovimi zahtevami po razvoju, pomoči in spremembi mednarodnih gospodarskih razmerij. V sedemdesetih letih je UNEP pripravil še tri globalne konference, povezane z okoljem: junija 1976 Konferenco ZN o človekovih naseljih (*UN Conference on Human Settlements – HABITAT*), marca 1977 Konferenco ZN o vodi (*UN Water Conference*) ter avgusta in septembra 1977 Konferenco ZN o dezertifikaciji (*UN Conference on Desertification*).<sup>4</sup>

Če so posebne globalne konference, posvečene različnim vidikom človekovega vpliva na naravo, postale stalnica v 1970. letih, je pogostost takšnih konferenc v 1980. močno upadla. Okolje sta, kot poudarja Vogler (2008: 196), na obrobje mednarodnega dnevnega reda potisnila globalno gospodarsko nazadovanje in ponovno naraščanje napetosti med velesilama. Zavedanje o novih čezmejnih oblikah onesnaževanja (npr. pojav kislega dežja) in številna znanstvena spoznanja, da so mnogi okoljski problemi resnično globalni po obsegu (npr. tanjšanje ozonske plasti v stratosferi in ozonska luknja nad Antarktiko), so skupaj z naraščanjem zaskrbljenosti svetovne javnosti in sproščanjem napetosti med blokoma konec 1980. let vodili k drugi veliki okoljski konferenci ZN (Vogler 2008: 198). Podlago za Konferenco ZN o okolju in razvoju (*United Nations Conference on the Environment and Development – UNCED*), ki je potekala leta 1992 v brazilskem Rio de Janeiru, je predstavljalo slovito Brundtlandino poročilo iz leta 1987, kjer je bil tudi prvič opredeljen koncept trajnostnega razvoja (*sustainable development*).<sup>5</sup>

4. Več o vsebini omenjenih konferenc in sprejetih ukrepih v Bennett in Oliver (2002: 346–348).

5. Svetovna komisija za okolje in razvoj, ki jo je vodila Gro Harlem Brundtland, norveška predsednica vlade, je v svojem poročilu, znanem kot Brundtlandino poročilo, trajnostni razvoj opredelila kot razvoj, ki izpolnjuje potrebe sedanosti, ne da bi škodil sposobnosti prihodnjih generacij, da izpolnjujejo svoje potrebe (Brundtland 1987). Osrednje mesto zavzema ideja pravičnosti tako med generacijami (t. i. medgeneracijska pravičnost) kot tudi znotraj generacije, tj. med bogatimi in revnimi (t. i. znotrajgeneracijska pravičnost) (Thomas 2008: 370). Leta 2000 je bil koncept trajnostnega razvoja prenesen tudi v enega izmed osmih Razvojnih ciljev tisočletja pri ZN, poimenovan Okoljska trajnost (*Environmental Sustainability*).

»Vrh o Zemlji« (*the Earth Summit*) je bila največja mednarodna konferenca in je obeležila 20 let od konference v Stockholmu. Dovršene priprave, ki so trajale dve leti, so privedle do soglasja o vsebini končnih dokumentov, ki naj bi jih sprejeli na konferenci. Spodbujale so tudi vključevanje zainteresiranih nevladnih organizacij in h konferenci pritegnile že več kot 1500 akreditiranih opazovalcev ter 30.000 udeležencev na vzporednih forumih (Bennett in Oliver 2002: 348). Predstavniki več kot 170 držav, od tega je bilo več kot 100 šefov vlad in držav, so 14. junija 1992 odobrili tri dokumente, od katerih pa ni nobeden pravno zavezujoč.<sup>6</sup>

Na konferenci so države želele spodbuditi razvoj ter hkrati zaščititi globalno okolje in ohraniti povezavo med njima (Bennett in Oliver 2002: 349). Najtežja so bila pogajanja o zavezah o finančni pomoči za izboljševanje okolja (Vogler 2008: 198). Na koncu je 153 držav skupaj z Evropsko komisijo podpisalo še Okvirno konvencijo ZN o podnebnih spremembah (Okvirna konvencija) (*United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC*) in Osnutek konvencije o biološki raznovrstnosti (*Draft Convention on Biological Diversity*) (Wolfrum in Philipp 1995: 491–492). Za spremljanje napredka pri uresničevanju ciljev konference pa je bila ustanovljena Komisija ZN za trajnostni razvoj (*UN Commission on Sustainable Development – UNCSD*).

Leta 1997 je ob peti obletnici UNCED-a potekalo posebno zasedanje Generalne skupščine ZN o trajnostnem razvoju v New Yorku (*United Nations General Assembly Special Session on Sustainable Development – UNGASS*), katerega naloga je bila pregled izvajanja zavez iz Ria, zasedanje pa je postalo znano kot »Vrh o Zemlji II« (*Earth Summit II*) (Seyfang 2003: 224). Ob deseti obletnici UNCED-a, leta 2002, pa je v Johannesburgu potekal Svetovni vrh o trajnostnem razvoju (*World Summit on Sustainable Development – WSSD*), ki je nakazal na spremembo pri razumevanju koncepta okolja in razvoja – razprava je potekala ob zavedanju pomena globalizacije in hudega stanja, v katerem je afriška celina, pri čemer so jasno izpostavili odpravo revščine ter pomembnost napredka pri zagotavljanju pitne vode, sanitarnohigienskih razmer in izboljšav v kmetijstvu (Vogler 2008: 198).

Za leto 2012 so že v polnem teku priprave na Konferenco ZN o trajnostnem razvoju (*The United Nations Conference on Sustainable Development – UNCSD*). Odločitev o njeni organizaciji so države sprejele z resolucijo Generalne skupščine marca 2010 (A/RES/64/236). Konferenca, ki bo obeležila 20-letnico konference v Riu (UNCED) in 10-letnico konference v Johannesburgu (WSSD), bo potekala junija 2012 v Braziliji, načrtovana pa je na najvišji možni ravni, vključno z udeležbo predsednikov držav in šefov vlad (Rio+20 2011a). Njen cilj bo obnoviti politično zavezo k trajnostnemu razvoju, oceniti napredek in zaostanke pri implementaciji zavez osrednjih vrhov o trajnostnemu razvoju ter se spopasti z novimi izzivi. Pri tem se bo konferenca osredotočila na i)

---

6. Deklaracijo iz Ria o okolju in razvoju (*Rio Declaration on Environment and Development*), ki podaja 27 načel za trajnostni razvoj; Agendo 21 (*Agenda 21*), ki predstavlja podroben načrt za doseganje ciljev konference; Izjavo o načelih za doseganje trajnostnega razvoja svetovnih gozdov (*Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation, and Sustainable Development of all Types of Forests*).

zeleno ekonomijo v kontekstu trajnostnega razvoja in izkoreninjenje revščine ter ii) institucionalni okvir za trajnostni razvoj (Rio+20 2011b).<sup>7</sup>

### 3.2 Zgodovinski in vsebinski razvoj podnebne diplomacije

Poleg poudarka v Brundtlandinem poročilu o medsebojni odvisnosti gospodarskega razvoja in globalnega okolja sta bili v znanstveni skupnosti, nacionalnih parlamentih in na medvladnih srečanjih osrednje pozornosti deležni vprašanji globalnega segrevanja in ohranjanja ozonske plasti. S slednjo so se države uspešno spopadle na Dunaju (1985) in v Montrealu (1987).<sup>8</sup> Tako se je UNEP osredotočil na problematiko globalnega segrevanja in učinek tople grede kot njegov temeljni vzrok.<sup>9</sup> Leta 1988 je tako v Torontu potekala prva svetovna podnebna konferenca o spreminjanju atmosfere in njenih posledicah za globalno varnost (*The Changing Atmosphere: Implications for Global Security*), kjer so se države zedinile v priporočilu o zmanjšanju svetovnih emisij ogljika za 20 % do leta 2005. Druga svetovna podnebna konferenca je potekala v Ženevi leta 1990, kjer pa ZDA niso želele prevzeti obveznosti, da bi do leta 2000 stabilizirale emisije ogljika na ravni leta 1990. To je postalo osrednje vprašanje že omenjene Okvirne konvencije leta 1992, kjer so bili cilji na vztrajanje ZDA zastavljeni na prostovoljni bazi in brez časovnega zaporeda.

Pogodbence Okvirne konvencije se od leta 1995 srečujejo na letni ravni na t. i. konferencah strank pogodbenic (*Conference of the Parties – COP*), da bi ocenile napredek pri reševanju vprašanj, povezanih s podnebnimi spremembami. Tako se je začela ožje razvijati podnebna diplomacija, ki se vsebinsko ukvarja z reševanjem problematike globalnih podnebnih sprememb. Leta 1997 so v Kjotu (COP3) stranke pogodbenice Okvirne konvencije le sprejele sporazum s konkretnimi zavezami o zmanjševanju emisij

- 
7. Države so z resolucijama 64/236 in 65/152 določile pripravljalni proces, ki ga sestavljajo tri pripravljalna srečanja (v maju 2010, marcu 2011 in tretje neposredno pred samo konferenco junija 2012). Poleg tega bodo organizirana tudi tri vmesna srečanja (prvo januarja 2010, drugo v drugi polovici leta 2010 in tretje najpozneje osem tednov pred konferenco). Proces bo namenjen obravnavi vsebinskih in proceduralnih vprašanj, vključeval pa bo različne akterje na raznih ravneh s ciljem kar najbolje prispevati k uresničevanju trajnostnega razvoja (Rio+20 2011c).
  8. Leta 1985 so države s sprejemom Dunajske konvencije o varovanju ozonske plasti (*Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer*), potrdile pojav ozonske luknje na Antarktiki. Dve leti kasneje je sledil Montrealski protokol o substancah, ki zmanjšujejo ozonsko plast (*Montreal Protocol on Substances That Deplete the Ozone Layer*), ki je bil v mednarodni skupnosti široko sprejet in je pomenil velik ter učinkovit korak naprej pri varovanju ozonske plasti. Do danes ga je sprejelo kar 196 držav (UNTC 2010a).
  9. Gre za pojav segrevanja Zemljine atmosfere in njenega površja zaradi povečevanja emisij ogljikovega dioksida (CO<sub>2</sub>) na račun izgorevanja fosilnih goriv in uničevanja gozdov. K temu prispevajo še drugi toplogredni plini, kot so klorofluorogljiki (CFC), metan in dušikovi oksidi (NO<sub>x</sub>). Zviševanje povprečne temperature na Zemlji vodi v topljenje polarnega ledu in zviševanje gladine morij, poplavljanje obalnih področij, velike spremembe kmetijskih pridelovalnih območij in resne zdravstvene probleme. Da bi upočasnili ali stabilizirali porast temperature, bi bilo treba znatno omejiti emisije toplogrednih plinov, kar pomeni dvigovanje učinkovitosti rabe fosilnih goriv in porabe energije ter prehod v brezogljikno družbo. Dodatna ukrepa sta še popolna odprava uporabe klorofluorogljikov in obširno pogozdovanje.

toplogrednih plinov, t. i. Kjotski protokol (*Kyoto Protocol*).<sup>10</sup> V nasprotju z Okvirno konvencijo, ki je pogodbenice zgolj spodbujala k stabilizaciji emisij toplogrednih plinov, Kjotski protokol industrializirane države zavezuje k skupnemu zmanjšanju emisij toplogrednih plinov za vsaj pet odstotkov glede na leto 1990 v obdobju od 2008–2012 (*Kyoto Protocol*, 3. čl., 1. odst.).<sup>11</sup>

Kljub zavezam v Kjotskem protokolu in okviru, ki ga zagotavlja Okvirna konvencija, Carlson (2009: 31) poudarja, da so zastavljeni cilji nezadostni. Prvič, sporazuma ne glede na jasne zaveze ne zagotavljata nobenih pravnih sredstev proti državam, ki bi vztrajale pri nadaljnjem povečevanju svojih emisij toplogrednih plinov, in to kljub grožnji globalnemu podnebnju in posledicam za prihodnje generacije. Kitajska kot država z največjimi emisijami na svetu, a kot država v razvoju kljub ratifikaciji tako konvencije kot protokola ni zavezana k zmanjševanju svojih emisij toplogrednih plinov. Na drugi strani morajo razvite države spoštovati sprejete zaveze le, če so protokol tudi ratificirale. ZDA kot država z drugimi največjimi emisijami na svetu tega niso storile in zato jih protokol ne zavezuje.<sup>12</sup> Drugič, s tema dokumentoma ustvarjeni sistem je nezadosten in ne bo v nobenem primeru niti ustavil niti vidneje upočasnil globalnih podnebnih sprememb, saj so zaveze razvitih držav premajhne in bodo v vsakem primeru izničene z rastjo emisij v državah v razvoju (Carlson 2009: 32).

Decembra 2007 je tako na Baliu potekala 13. konferenca strank pogodbenic Okvirne konvencije (COP13), kjer so se države sporazumele o Balijskem kažipotu (*Bali Road Map*), ki vsebuje še Balijski akcijski načrt (*Bali Action Plan*), s čimer se je začel pogajalski proces, v okviru katerega naj bi prišli do oblikovanja novega dogovora, ki bi učinkovito naslovil problematiko podnebnih sprememb po letu 2012, ko se bo končalo prvo ciljno obdobje Kjotskega protokola. Vendar Bali kljub temu ni ponudil jasnega zagotovila, da bo mednarodna skupnost dejansko sposobna doseči dogovor o znatnem zmanjšanju emisij, čeprav so se države strinjale o obstoju tveganja resnih vplivov podnebnih sprememb na človeško družbo in o nujnosti takšnega dogovora (Carlson 2009: 32–33).

V Københavnu, kjer je decembra 2009 potekala 15. konferenca strank pogodbenic Okvirne konvencije (COP15), nad katero je visel v Baliu zastavljeni cilj, sporazum, ki bi vključeval tako razvite države kot države v razvoju, ni bil dosežen. Zadnjo noč so

---

10. Veljati je začel februarja 2005, podrobna pravila za njegovo uresničevanje pa so bila sprejeta v Marakešu leta 2001 (COP7) in so znana kot Marakeški sporazum (*Marrakesh Accords*). Do septembra 2011 ga je podpisalo 84 držav in Evropska unija (UNTC 2010b).

11. Čeprav so industrializirane države (t. i. države Aneksa 1) kolektivno zavezane k zmanjšanju emisij toplogrednih plinov v povprečju za 5,2 % glede na leto 1990 v obdobju 2008–2012, se zaveze med njimi razlikujejo – države članice EU so se npr. zavezale k 8-odstotnemu zmanjšanju emisij, Kanada in Japonska k 6-odstotnemu, Rusija pa se je zavezala k stabilizaciji svojih emisij na ravni iz leta 1990. Poleg držav članic EU zavezuje Kjotski protokol k zniževanju emisij še Avstralijo, Kanado, Belorusijo, Hrvaško, Islandijo, Japonsko, Liechtenstein, Norveško, Rusko federacijo, Švico, Turčijo in Ukrajino. ZDA Kjotskega protokola niso ratificirale.

12. Združene države Amerike so bile do leta 2006 največji svetovni onesnaževalec – v ozračje so spustile kar 20 % vseh globalnih emisij ogljika (EIA 2008: 7), nato jih je po obsegu emisij ogljika prehitela Kitajska.



voditelji ZDA, Kitajske, Indije, Brazilije in Južnoafriške republike dosegli zgolj ohlapen dogovor, s katerim so se naslednje jutro ob koncu glavne obravnave »seznanile« še druge države.

#### **4 Podnebna konferenca v Københavnu 2009 – (ne)uspeh okoljske diplomacije?**

Okoljsko (in ožje podnebno) diplomacijo po Benedicku (1999) zaznamuje pet osrednjih značilnosti, ki jih bomo razčlenili tudi z analizo vsebine in poteka podnebne konference v Københavnu leta 2009: i) narava predmeta obravnave, ii) vloga znanstvenikov in znanosti, iii) kompleksnost pogajanj, iv) vprašanja pravičnosti in v) kreativnost.

Prva izmed značilnosti je sama narava predmeta obravnave – okoljski izzivi našega časa so sad človeških aktivnosti in globalni v svojem obsegu. Pomenijo zapletene probleme, ki jih zaznamuje izredno visoka stopnja znanstvene negotovosti. Njihov razvoj poteka počasi s postopno akumulacijo razmeroma majhnih učinkov, vendar s predvidenimi dolgoročnimi posledicami. Večina vzrokov je na določen način povezanih z gospodarsko rastjo in razvojem, zato preventivni ukrepi pogosto vsebujejo znatne stroške na kratki rok. Končno, sama narava okoljskih problemov zahteva usklajeno akcijo na globalni ravni, pri čemer so nujne nove oblike sodelovanja med narodi v mednarodni skupnosti (Benedick 1999: 5–6). Predmet obravnave v Københavnu so bile podnebne spremembe, njihove socialne in ekonomske posledice ter ukrepi, potrebni za njihovo zaježitev in blaženje. Cilj iz Balijskega je bil doseči dogovor, ki bi z (znatnim) zmanjšanjem globalnih emisij toplogrednih plinov ustavil proces segrevanja ozračja in pripomogel k omejitvi dviga temperature za največ 2 °C, kar je po izračunih EU, ki temeljijo na podatkih Medvladnega foruma za podnebne spremembe (*Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC*),<sup>13</sup> še zadnja zgornja sprejemljiva meja, preden pride do globalne podnebne katastrofe.

Vsebinsko izhodišče Balijskega kažipota in konference v Københavnu je bilo četrto poročilo IPCC-ja, ki navaja, da je na osnovi opazovanj rasti povprečnih globalnih temperatur zraka in oceanov, taljenja ledu ter naraščanja gladine morja segrevanje podnebnega sistema »nesporno« (IPCC 2007: 30). Za vzrok navaja zelo verjetno ugotovljeno (človekovo) povečanje antropogenih koncentracij toplogrednih plinov, pri čemer zelo verjetno opredeli kot 90-odstotno zanesljivo (IPCC 2007: 36–41).<sup>14</sup> Poročilo še poudari,

---

13. IPCC sta ustanovila UNEP in Svetovna meteorološka organizacija (*World Meteorological Organization – WMO*) z namenom zagotoviti jasen znanstveni pogled na aktualne podnebne spremembe in njihove morebitne socioekonomske posledice. Do danes je forum izdal štiri poročila (1990, 1995, 2001 in 2007), peto pa se bo osredinilo na leto 2010 in bo izdano predvidoma septembra 2014.

14. Poleg tega prva delovna skupina potrdi, da je bilo 11 od zadnjih 12 let po letu 1850 najtoplejših, da se je globalna temperatura v zadnjem stoletju povišala za 0,74 °C, da se je ta trend v zadnjih 50 letih kar podvojil (povišanje za 0,13 °C na desetletje), da se bo v tem stoletju globalna temperatura povišala še za 1,8–4,0 °C ter da bo skupaj z zviševanjem temperature in taljenjem polarnega ledu ter ledenikov rasla tudi gladina morij (za 18–38 centimetrov po nizkem scenariju oz. za 26–59 centimetrov po visokem scenariju) (IPCC 2007: 30–33).

da ima globalno segrevanje že dramatičen in negativen učinek na živali, rastline in vode v različnih delih sveta kot tudi, da bodo v največji meri prizadeti ravno najbolj revni (IPCC 2007: 50–53).

Čeprav so te ugotovitve o človekovi krivdi za globalno segrevanje široko sprejete, je bil IPCC deležen kritik tako znotraj znanstvene skupnosti kot s strani raznih interesnih skupin (zlasti mednarodnih energetskih transnacionalnih podjetij, kot je npr. ExxonMobil), njegovo delo pa so spremljale tudi afere glede uporabe prirejenih ali nezanesljivih podatkov.<sup>15</sup> Ena bolj odmevnih je bila npr. debata okoli »hokejske palice«,<sup>16</sup> veliko polemik v znanstveni skupnosti pa je bila deležna tudi teorija, povezana s *tipping points* oz. točkami pregiba, kjer gre za posledice globalnega segrevanja, ki jih, ko enkrat do njih pride, preprosto ne moremo več ustaviti. Ena najbolj komentiranih točk je bila npr. možnost izginotja Zalivskega toka, ki ohranja Severno Evropo razmeroma toplo, kljub temu da se nahaja na enaki geografski širini kot Kanada. Vse to tako potrjuje izredno kompleksno in negotovo naravo globalne okoljske problematike, ki je predmet okoljske diplomacije.

Kot drugo značilnost okoljske diplomacije navajamo posebno vlogo znanosti in znanstvene skupnosti (Benedick 1999: 6–7), ki sta v zadnjih dveh desetletjih odigrala ključno vlogo v procesu doseganja soglasja, da so okoljski problemi in podnebne spremembe posledica človekove aktivnosti. Znanstveniki s praktično vseh področij v vedno večjem številu sodelujejo pri iskanju rešitev in določajo cilje, ki jih je treba doseči, če se želi mednarodna skupnost izogniti napovedanim kataklizmičnim posledicam. Gre torej za akterja, ki osmišlja objektivni okvir, znotraj katerega nato države kot osrednji akterji (pod pritiskom drugih) iščejo soglasje o sprejemanju potrebnih rešitev. Pri tem znanstvena skupnost ne deluje vedno povezovalno, saj z zavračanjem nasprotnih pogledov in nepriznavanjem lastnih napak – npr. IPCC – v področje okoljske diplomacije vnaša tudi določeno mero negotovosti in nezaupanja v samo objektivnost znanstvenih dognanj (Krajnc 2010).

Tretja značilnost okoljske diplomacije je kompleksnost pogajanj. Če so leta 1985 pri podpisu Dunajske konvencije o varstvu ozonskega plašča sodelovali le trije opazovalci nevladnih organizacij in če je leta 1987 Montrealski protokol o substancah, ki škodljivo delujejo na ozonski plašč, podpisalo 24 držav, je do danes v polje okoljske diplomacije vstopila široka paleta akterjev, od držav do vladnih in nevladnih organizacij, interesnih skupin, znanstvene skupnosti in vplivnih posameznikov. Vzporedno z večanjem resnosti okoljskih problemov je raslo tudi zanimanje medijev in svetovne javnosti. Pogajanja so

---

15. Npr. afera ClimateGate, januarja 2010 pa je IPCC tudi priznal zmoto, povezano z napovedjo o vplivu globalnega segrevanja na himalajske ledenike, tj. da bi naj ti izginili do leta 2035.

16. Omenjeni izraz se nanaša na paleoklimatsko raziskavo klimatologa Michaela Manna, ki je leta 1999 objavil graf, ki prikazuje rekonstrukcijo temperatur na severni polobli zadnjih 1000 let in kaže na močan zasuk zviševanja temperature od industrializacije v 19. stoletju naprej. IPCC je namreč v svojem tretjem poročilu objavil omenjeno rekonstrukcijo in še zlasti opozoril na silovit zasuk krivulje navzgor po letu 1950. Tej teoriji so močno nasprotovali mnogi znanstveniki in tudi ameriški republikanci, ki so trdili, da so znanstveniki namenoma prirejali podatke o temperaturi, da bi prikazali čim bolj dramatičen vzpon (EurActiv.com 2010a).

postala kompleksna in izpostavljena – govorimo o t. i. pogajanjih v akvariju (*negotiating in a goldfish bowl*) (Benedick 1999: 7–8), kjer vsak korak pogajalcev spremlja mnogo raznolikih akterjev, mediji in nasploh vsa svetovna javnost. Naraščajoča kompleksnost okoljskih pogajanj se kaže tudi v strukturi pogajanj, ki potekajo daljši čas, v različnih oblikah, ob sodelovanju velikega števila akterjev z izredno raznolikim ozadjem in na mnogih ravneh.

Podnebna konferenca v Københavnu decembra 2009 je bila 15. konferenca strank pogodbenic Okvirne konvencije (COP15) in je potekala skupaj s petim zasedanjem konference strank pogodbenic Kjotskega protokola (CMP5).<sup>17</sup> Šlo naj bi za sklepno dejanje leta 2007 sprejetega Balijskega kažipota. Kompleksnost pogajanj se je kazala v številnih vidikih. Potekala so vse od konference na Baliju leta 2007 naprej; v dveh letih se je tako poleg 14. konference držav pogodbenic (COP14) v poljskem Poznanju zvrstilo še osem srečanj (t. i. *climate change talks*), v Bangkoku, Bonnu in Accri leta 2008 ter v Bonnu (trikrat), Bangkoku in Barceloni leta 2009 (UNFCCC 2010c). V pogajanjih so sodelovale vse stranke pogodbenice Okvirne konvencije (194, med njimi tudi EU), ki jih je samo na konferenci v Københavnu zastopalo kar 10.500 delegatov, ki so se srečevali na številnih ravneh in znotraj različno velikih skupin (na konferenci se je zvrstilo več kot 1000 uradnih, neformalnih in skupinskih srečanj). Z aktivnim pristopom nekaterih velikih, a v preteklosti zadržanih držav (npr. ZDA) pa je do izraza prišla tudi bilateralna raven, kjer so si države izmenjevale in usklajevale stališča. Pogajanja je spremljalo ogromno število opazovalcev – samo na konferenci v Københavnu 13.500 –, ki so vzporedno razpravljali na več kot 400 srečanjih. Nevladnim organizacijam, raznim interesnim skupinam in skupinam pritiska ter transnacionalnim podjetjem, ki so bili del dogajanja, pa so se pridružili še številni svetovni mediji (UNFCCC 2010a).

Četrta značilnost so vprašanja pravičnosti, ki jih okoljska diplomacija odpira tako med posameznimi državami in skupinami držav kot tudi med posameznimi generacijami (Benedick 1999: 8–10). Globalne okoljske grožnje imajo svoj zgodovinski izvor v neovirani proizvodnji in potrošnji razmeroma majhnega števila danes razvitih držav, ki so dosegle zavidljivo raven gospodarske blaginje, a na tej poti – čeprav ne namenoma – planet okoljsko močno obremenile. Kljub zavedanju o nevdržnosti takšnega razvoja na drugi strani veliko večje število držav v razvoju sledi enakim razvojnim vzorcem. Če prve danes težijo k spreminjanju vzorcev proizvodnje in potrošnje, pa druge vztrajajo, da mora biti njihova prioriteta izkoreninjenje revščine in dvig življenjskega standarda. Vprašanja pravičnosti pa se pojavljajo tudi med državami znotraj obeh skupin. Države

17. Konferenca COP15 v Københavnu ni potekala zgolj združeno s CMP5, temveč tudi skupaj z 31. zasedanjem Pomožnega telesa za znanstveno in tehnološko svetovanje (*Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice – SBSTA*) in zasedanjem Pomožnega telesa za implementacijo (*Subsidiary Body for Implementation – SBI*), 10. zasedanjem Ad hoc delovne skupine glede nadaljnjih zavez Prilogi I strank pogodbenic Kjotskega protokola (*Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol – AWG-KP*) in 8. zasedanjem Ad hoc delovne skupine za dolgoročni načrt sodelovanja v okviru konvencije (*Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention – AWG-LCA*) (UNFCCC 2010b).

OPEC-a, hitro razvijajoče se države kot Brazilija, Kitajska, Indija idr. imajo izrazito drugačne cilje kot npr. male otoške države ali revne države Afrike. Podobno obstajajo različna gledanja na reševanje globalnih problemov tudi med razvitimi državami, npr. med državami članicami EU in ZDA, Japonsko, Avstralijo itd. Navsezadnje je tukaj še vprašanje medgeneracijske pravičnosti, tj. v kolikšni meri naj sedanja generacija spremeni način življenja in svoj življenjski standard zaradi ukrepov, ki bodo veliko bolj koristili prihodnjim generacijam kot njej in seveda obratno.

V Københavnu ni prišlo do zelenega zavezujočega sporazuma, v prvi vrsti ravno zaradi omenjenih vprašanj – med pogajanjmi so namreč do izraza prišla mnoga nasprotja med državami, kar se je jasno kazalo v njihovem vztrajanju pri prvotnih stališčih vse do zadnjih trenutkov konference. Kitajska in Indija sta se npr. ves čas upirali vsem poskusom, da bi se kakorkoli zavezali k cilju 50-odstotnega zmanjšanja globalnega segrevanja do leta 2050, medtem ko so se nekatere revne države – zlasti tiste najbolj podvržene podnebnim spremembam, tj. majhne otoške države – zavzemale za omejevanje dviga globalne temperature za največ 1,5 °C, in ne (samo) za 2 °C. Trdnemu stališču Kitajske in Indije se je pridružil še ameriški predsednik Obama, ki na konferenco zaradi močnega nasprotovanja senata pri sprejemanju domačega podnebnega zakona ni uspel priti z bolj ambicioznimi cilji, ampak je zgolj ponovil prvotno stališče ZDA. Na drugi strani je bil predsednik Evropske komisije Barroso vidno razočaran nad končnim potekom konference in sprejetim sporazumom (EurActiv.com 2009).

Peta, zadnja značilnost okoljske diplomacije pa je kreativnost. Pomembna inovacija Montrealskega protokola je bila npr. odločitev, da se vsako leto glede na spreminjajoče se razmere opravi ustrezna revizija, kar je omogočilo krepitev protokola glede na razvoj znanstvenega razumevanja pojava izginjanja ozonske plasti. Oblikovan je bil tudi prvi posebni fond za pomoč državam v razvoju pri njihovem uresničevanju okoljskih ciljev (Benedick 1999: 10). V okviru Kjotskega protokola pa so bili npr. oblikovani trije tržno naravnani mehanizmi in t. i. trg toplogrednih plinov (*carbon market*), s pomočjo katerega naj bi države pogodbenice lažje dosegle zastavljene cilje zmanjšanja emisij toplogrednih plinov in znižale skupne stroške. Mnoge okoljske pogodbe so bile tako oblikovane kot dinamični in prilagodljivi instrumenti z inovativnimi ukrepi, ki na področje varstva okolja prinašajo nove institucionalne rešitve (Türk 2007: 309).

Vendar sprejetega dogovora v Københavnu v primerjavi z Montrealskim ali Kjotskim protokolom ne moremo označiti za primer kreativne diplomacije (ki bi sledil zastavljene-mu cilju). Lahko bi kvečjemu ironično zapisali, da gre za primer kreativne diplomacije, s katero so predsedniki vlad in šefi držav, ki nosijo glavno breme podnebnih sprememb, uspeli ohraniti obraz pred mednarodno skupnostjo ter se izogniti kritiki svetovnega in domačega javnega mnenja, ki bi sledila, če po dveh letih pogajanj ne bi dosegli vsaj načelnega dogovora. V angleščini tak sporazum označujejo kot *face-saving deal*.

Sprejeti dokument, ki je bil veliko razočaranje za EU in mnoge države ter predvsem okoljevarstvene organizacije, vsebuje torej le načelni dogovor, da bodo potrebna znatna zmanjšanja emisij in da bodo države ukrepale, da bi ohranile globalno povišanje temperature pod 2 °C (Copenhagen Accord 2009). Na koncu so tako pustili prazen prostor, kamor bi naj države do 31. januarja 2010 same zapisale svoje cilje, kako preprečiti dvig

globalne temperature za 2 °C. 51 držav, ki so skupaj odgovorne za več kot 80 % vseh emisij, je do 31. januarja 2010 tako večinoma zapisalo cilje, ki so jih napovedale že pred samo konferenco, česar vsekakor ne moremo označiti za primer kreativne diplomacije, saj bodo, kot je poudaril Yvo de Boer (EurActiv.com 2010b), (nekdanji) vodilni pogajalec ZN, potrebne veliko večje ambicije, če želi mednarodna skupnost ustrezno odgovoriti na velikost izziva.

## 5 Okoljska in podnebna diplomacija kot posebni obliki diplomacije

Glede na to, da sta pojav in razvoj diplomacije povezana z oblikovanjem družbenih skupnosti, ki so sposobne organizirano urejevati medsebojne odnose, Jazbec (2007: 47) ugotavlja, da sta nastanek in razvoj diplomacije povezana z nastankom in razvojem komuniciranja med različnimi družbenimi skupinami v razvoju človeške družbe. Oblikovanje okoljske in ožje podnebne diplomacije je tako zaznamovala serija (velikih) multilateralnih dogodkov – pri iskanju odgovorov na globalne okoljske izzive se je kot osrednja metoda uveljavila t. i. konferenčna diplomacija (Vidmar 2007; Jazbec 2009), ki jo Kaufmann (1996: 7) opredeljuje kot »tisti del vodenja odnosov med vladami ter med vladami in medvladnimi organizacijami, ki se odvija na mednarodnih konferencah«. Feltham (2005: 138) kot cilj mednarodnih konferenc opredeli razpravljanje o problemih in iskanje rešitev, ki so v čim večji meri sprejemljive za vse udeležence. Ta proces je z oblikovanjem ZN vodil v razcvet multilateralne diplomacije in širjenje mednarodnih organizacij, konferenc in odborov tudi na področju okolja. S tem je pripeljal do pojava skupinskega glasovanja kot nove dimenzije (tradicionalne) diplomacije. V tem procesu interes skupine običajno ne preglasi nacionalnih interesov, vendar na področjih, kjer so nacionalni interesi šibki, prevlada interes skupine, predvsem zaradi prepričanja, da moč ukrepanja leži v enotnosti in številčnosti.

Kot najbolj odmevne mejnike okoljske diplomacije in varstva okolja smo omenili Konferenco ZN o človekovem okolju leta 1972 v Stockholmu, Konferenco ZN o okolju in razvoju leta 1992 v Rio de Janeiru, posebno zasedanje Generalne skupščine ZN o trajnostnem razvoju leta 1997 in Svetovni vrh o trajnostnem razvoju v Johannesburgu leta 2002. Za področje podnebnih sprememb pa so pomembne predvsem Konferenca ZN o okolju in razvoju leta 1992 v Rio de Janeiru s sprejetjem Okvirne konvencije, konferenca leta 1997 v Kjotu s sprejetjem Kjotskega protokola in konferenca leta 2007 na Baliyu s sprejetjem Balijskega kažipota, v okviru katerega naj bi poiskali celovit dogovor o reševanju problematike globalnih podnebnih sprememb po letu 2012, ko poteče prvo ciljno obdobje Kjotskega protokola.

Okoljska in ožje podnebna diplomacija je torej izrazito multilateralna diplomacija. Prvič, kot oblika načrtnega delovanja pri reševanju globalnih okoljskih problemov na ravni mednarodne skupnosti se uveljavijo (globalne) konference, pred katerimi potekajo številna pripravljalna in nato intenzivna pogajanja na različnih ravneh med samo konferenco, ki jo (običajno) sklenejo najvišji predstavniki držav ter slovesno podpišejo sprejete sporazume (diplomacija na vrhu). In drugič, ob tej t. i. konferenčni diplomaciji

igrajo pomembno vlogo tudi druge oblike multilateralne diplomatske prakse, zlasti srečanja, izmenjave stališč in tudi pogajanja znotraj številnih mednarodnih organizacij, ki se ukvarjajo z okoljsko problematiko. Na osnovi analize študije primera podnebne konference v Københavnu lahko sklenemo, da z vedno bolj aktivnim vključevanjem velikih držav v reševanje globalnih okoljskih problemov (ZDA, Kitajska, Indija, Brazilija itd.) opazno vlogo začinja igrati tudi bilateralna diplomatska praksa.

Konference, ki so običajno sklicane na pobudo mednarodnih vladnih organizacij, skupine držav ali mednarodnih znanstvenih organizacij, lahko potekajo na globalni in regionalni ravni, predstavniki držav pa sodelujejo tako na številnih multilateralnih kot bilateralnih pogajanjih (Susskind 1994: 25). Haas (2004: 262–265) našteje in razčleni več funkcij globalnih konferenc: oblikovanje globalnega dnevnega reda, širjenje tem in ozaveščanje, zagotavljanje novih informacij in postavljanje novih ciljev vladam, zgodnje opozarjanje na nove grožnje, spodbujanje administrativnih reform, sprejemanje novih norm, oblikovanje konsenza glede novih doktrin in postavljanje globalnih standardov ter spodbujanje široke udeležbe novih akterjev.<sup>18</sup> V okviru konferenc se pri iskanju rešitev kompleksnih okoljskih problemov srečujejo svetovni voditelji, predstavniki številnih okoljskih organizacij, neformalnih interesnih skupin ter znanstvene skupnosti, kar vodi v veliko medijsko izpostavljenost in odgovornost voditeljev pred domačo in svetovno javnostjo. Globalne konference so sicer manj pogoste, zanje so običajno potrebne večletne priprave, a vendar so edini forum za strnjeno razpravo o ne samo okoljskih, temveč tudi drugih med seboj povezanih problemih (razvoja, trgovine, revščine idr.) (Seyfang 2003: 223–226).

V povezavi z okoljskimi pogajanjmi se je na mednarodnih konferencah uveljavil t. i. pristop dveh korakov (*Two-Step Approach*), kjer gre najprej za oblikovanje okvirnega dokumenta (konvencije), ki mu nato sledi še zavezujoč dogovor o konkretnih ukrepih (protokol) (Susskind 1994). Če je prednost takšnega pristopa, da kar najširšemu krogu držav omogoča vključitev v proces reševanja okoljske problematike, v katerem se najprej s splošnim dogovorom sporazumejo o problemu, nato pa še o konkretnih zavezah, je njegova slabost iskanje najmanjšega skupnega imenovalca, ki še omogoča strinjanje držav, kar lahko hitro vodi tako v razočaranje nekaterih akterjev kot tudi v nezadostnost sprejetih ukrepov. Ne glede na to pa vedno pomembnejšo vlogo igra cela paleta nedržavnih akterjev. Susskind (1994: 11) sodelujoče deli v tri skupine: predstavnike in šefe vlad ter držav, multilateralne akterje (večinoma agencije ZN, tudi EU) in mnoge neformalne interesne skupine. Predvsem znanstvena skupnost in nevladne (okoljske) organizacije igrajo pomembno vlogo v kompleksnem procesu pogajanj in iskanja rešitev, kar je poleg negotove narave njenega predmeta (okoljsko-razvojna problematika), vprašanj pravičnosti in široke medijske izpostavljenosti specifična okoljske diplomacije v primerjavi z drugimi posebnimi oblikami sodobne diplomacije (javne, gospodarske, kulturne, energetske idr.).

Razmah globalnih okoljskih konferenc in razvoj konferenčne diplomacije potrjuje osrednjo vlogo multilateralizma v (okoljski) diplomatski praksi, ki igra pomembno vlogo

---

18. Za več podrobnosti o funkcijah, ki jih imajo globalne konference, glej poglavje »UN Conferences and Constructivist Governance of the Environment« avtorja Petra Haasa v zborniku *Contemporary Diplomacy* (2004).

tudi v obdobju, ko potekajo priprave na konferenco. Multilateralna diplomatska praksa je tako pomembna v okviru raznih mednarodnih organizacij (npr. G8 in MEF<sup>19</sup>), ki se ukvarjajo z globalno okoljsko problematiko, še posebej v pripravljajalnih pogajanjih in na srečanjih, med katerimi je treba omeniti t. i. *pre-COP* srečanja, ki jih običajno pripravi država organizatorica konference in na katera povabi manjše število držav (Krajnc 2010). Na eni strani na teh manjših srečanjih pridejo do izraza možnosti formalnega in neformalnega dialoga, premoščanje razlik in sama obvladljivost pogovorov, na drugi strani pa Krajnc (ibid.) opozarja na pomanjkanje transparentnosti in izključenost nekaterih držav. Rešitev vidi v tem, da bi na srečanjih sodelovali predstavniki posameznih skupin držav z enakimi stališči do reševanja globalnih okoljskih problemov, kar bi zagotovilo reprezentativnost različnih skupin interesov in prispevalo k njihovi legitimnosti v očeh držav, ki na teh srečanjih ne sodelujejo.

Z večanjem števila mednarodnih organizacij, ki se ukvarjajo z okoljem, in s povečevanjem njihovega članstva se na splošno povečuje tudi obseg delovanja multilateralne (okoljske) diplomacije, ki služi kot dodaten okvir za izvajanje bilateralne diplomacije. Dejavnosti bilateralne diplomacije pa se kažejo tudi v funkciji multilateralne diplomacije, saj se diplomatski predstavniki poleg povsem bilateralnih v vedno večji meri ukvarjajo tudi z multilateralnimi temami (Jazbec 2009). In okolje je ena izmed teh tem, ki je npr. z nastopom Baracka Obame na položaj predsednika ZDA dobila vidno mesto tudi v bilateralni diplomatski praksi ZDA. Krajnc (2010) opozarja tudi na pomembnost bilateralne diplomatske prakse, povezane z globalno okoljsko problematiko, ki jo izvaja EU tako v odnosih s posameznimi državami kot tudi skupinami držav.

Kot sestavni del okoljske in ožje podnebne diplomacije pa se je uveljavila tudi t. i. diplomacija na vrhu. V zaključkih konferenc so namreč najvišji predstavniki držav tisti, ki odigrajo najvidnejšo vlogo – strejo najtrše orehe, glede katerih pogajalci predhodno niso uspeli zblizati stališč, in podpišejo končne sporazume. A decembra 2009 jim v Københavnu kljub pričakovanjem svetovne javnosti in upom znanstvene skupnosti ni uspelo narediti odločilnega preboja pri iskanju sprejemljivega zavezujočega dogovora. So pa vseeno uspeli (skupina petih velikih z ZDA na čelu) oblikovati vsaj načelno strinjanje o tem, da je treba znatno omejiti emisije toplogrednih plinov (Copenhagen Accord 2009). Ne glede na to Krajnc (2010) poudarja, da bi njihova vloga lahko bila in tudi morala biti večja.

## 6 Sklep

Okoljska diplomacija je torej posebna oblika diplomacije, ki se ukvarja s kompleksnimi globalnimi okoljskimi problemi, pri čemer v pogajanjih v daljšem časovnem obdobju na različnih ravneh pred očmi svetovne javnosti poleg držav vedno bolj pomembno vlogo

19. *Major Economies Forum on Energy and Climate – MEF* je bil oblikovan 28. marca 2009 in služi dialogu med razvitimi državami in državami v razvoju, pomaga pri oblikovanju političnega vodstva, potrebnega za doseganje uspešnega dogovora o podnebnih spremembah, ter podpira razvoj konkretnih iniciativ in skupnih vlaganj v proizvodnjo čiste energije ter zmanjševanje emisij toplogrednih plinov.

igrajo številni nedržavni akterji ter izrazito tudi sama znanost in z njo znanstvena skupnost. Iskanje rešitev bremenijo številne dileme med državami in skupinami držav, povezane z vprašanji pravičnosti glede razvoja, pri čemer prihaja (z izjemo Københavna) do izraza kreativnost. Hkrati pri tem poteka razvoj »k čedalje bolj tehničnim rešitvam, ki presegajo omejitve, določene s suverenostjo držav« (Türk 2007: 311–312).

Znotraj okoljske problematike, s katero se danes spopada mednarodna skupnost, se je kot najbolj pereč problem v zadnjih dveh desetletjih izkazalo vprašanje podnebnih sprememb, za katere obstaja soglasje, da bodo v prihodnosti močno spremenile način življenja, kot ga poznamo danes. Posledično je prišlo do razvoja podnebne diplomacije, za katero veljajo enake značilnosti kot za okoljsko diplomacijo, le da ima ožji predmet obravnave – globalne podnebne spremembe, ki so nekaj povsem drugega kot vse, na kar je mednarodna skupnost že kdaj v preteklosti naletela, saj »niso normalni okoljski problem« (Vogler 2008: 208). Glede na to, da grozijo s silovitimi spremembami ter rušijo obstoječe vzorce rabe energije in varnosti ter da pri tem ni več nobene razsežnosti mednarodnih odnosov, na katere dejansko ali potencialno ne vplivajo, bi morale podnebne spremembe in podnebna varnost že postati prioriteta sleherne zunanje politike.

Okoljska in ožje podnebna diplomacija je izrazito multilateralna diplomacija – v procesu iskanja rešitev se je uveljavila t. i. konferenčna diplomacija. Globalne okoljske konference, ki običajno potekajo v okviru ZN, so vse od začetkov v 1970. letih do danes doživele velik razmah tako po vsebinski kot operativni plati. Narava predmeta obravnave (okoljsko-razvojne teme in v zadnjih dveh desetletjih zlasti problematika globalnih podnebnih sprememb) se je izkazala za izredno kompleksno, in čeprav po eni strani obstaja strinjanje o nujnosti globalne akcije, na drugi strani ravno nezmožnost sprejetja zavezujočega dogovora na konferenci v Københavnu in Cancunu priča o razlikah med stališči posameznih držav, kakšna naj bo ta akcija. Vzporedno se je hitro večal krog zainteresiranih akterjev – poleg držav vedno pomembnejšo vlogo igrajo številni nedržavni akterji (nevladne okoljske organizacije, znanstvena skupnost, neformalne interesne skupine, mednarodne korporacije, posamezniki itd.), hkrati pa zaradi resnosti problematike in vključevanja najvišjih predstavnikov držav narašča medijska izpostavljenost ter s tem odgovornost svetovnih voditeljev svetovni in domači javnosti. Kot sestavni del okoljske in ožje podnebne diplomacije pa se je uveljavila tudi diplomacija na vrhu, ki odigra ključno vlogo ob zaključkih globalnih okoljskih konferenc.

Okolje je postalo tudi ena izmed tem, s katero se ukvarjajo mnoge specializirane mednarodne organizacije, znotraj katerih tako prihaja do izmenjave mnenj in stališč predstavnikov držav do posameznih okoljskih vprašanj in tudi bilateralnih srečanj. Poleg tega so okoljska vprašanja v zadnjih letih z aktivnejšim pristopom nekaterih velikih držav (ZDA, Kitajske, Indije idr.) postala ena izmed tem njihove bilateralne diplomatske prakse. Globalnim okoljskim problemom posebno pozornost posveča tudi EU v svoji bilateralni diplomatski praksi s tretjimi državami in skupinami držav.

Jazbec (2007: 46) poudarja, da je diplomacija takšna, da lahko kar najbolj učinkovito služi svojemu namenu, nanjo pa imata ključni vpliv mednarodna situacija in država kot še vedno temeljni akter v mednarodni skupnosti. In čeprav se pri reševanju globalne okoljske problematike v mednarodni skupnosti uveljavlja vedno večje število različnih



(nedržavnih) akterjev, država nesporno ostaja osrednji akter na področju (okoljske in podnebne) diplomacije. Globalne konference, kjer prihaja do prepleta tako multilateralne in bilateralne diplomatske prakse kot tudi diplomacije na vrhu, pa so se uveljavile kot oblika iskanja rešitev za kompleksne globalne okoljske izzive. Okolje tudi na zahtevo držav v razvoju (Krajnc 2010) ostaja ena izmed tem, pri kateri ZN igrajo vodilno vlogo in imajo tudi največ zaslug za to, da je ta problematika prišla na globalno agendo, kot tudi za vse aktivnosti, ki se odvijajo v povezavi z reševanjem globalnih okoljskih problemov (Schechter 2005).

Proces iskanja dogovora, s katerim bi mednarodna skupnost odločno krenila na pot reševanja problematike globalnih podnebnih sprememb, se nadaljuje. Pred iztekom Kjotskega protokola leta 2012 bo organizirana še konferenca v južnoafriškem Durbanu, ki bo ponudila še eno možnost za dogovor, ki bi vseboval zaveze tako za razvite države kot za države v razvoju skupaj z nujno potrebnimi mehanizmi za njihovo doseganje in preverjanje. Ali bo (okoljska oz. ožje podnebna) diplomacija kos nalogi, bo na koncu pokazal le čas. Navsezadnje je, kot poudarja Drumbl (2007: 27), ravno vprašanje učinkovitosti in spoštovanja zavez eden največjih izzivov, s katerim se sooča mednarodno okoljsko pravo in s tem tudi okoljska ter ožje podnebna diplomacija in mednarodna skupnost nasploh.

## Literatura

- Benedick, Richard Elliot (1999): *Diplomacy for the Environment*. V *American Institute for Contemporary German Studies* (ur.): *Environmental Diplomacy: Conference Report: 4–12*. Washington: The Johns Hopkins University.
- Benko, Vlado (1997): *Znanost o mednarodnih odnosih*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Bennett, Alvin Leroy, in Oliver, James K. (2002): *International organizations: principles and issues*. Upper Saddle River (NJ): Prentice Hall.
- Berridge, Geoffrey R. (2005): *Diplomacy: Theory and Practice*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- Brundtland Report, sprejet z resolucijo Generalne skupščine ZN 11. decembra 1987 kot priloga A/42/427. Dostopno prek: <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm> (25. 5. 2010).
- Bučar, Matija (2007): *Kulturna diplomacija Republike Slovenije: diplomsko delo*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Carlson, Jonathan C. (2009): *International Environmental Law, Climate Change, and Intergenerational Justice*. University of Iowa Legal Studies Research Paper, št. 9–44, december 2009.
- Copenhagen Accord, sprejet 18. decembra 2010 v Københavnu. Dostopno prek: [http://www.denmark.dk/NR/rdonlyres/C41B62AB-4688-4ACE-BB7B-F6D2C8AAEC20/0/copenhagen\\_accord.pdf](http://www.denmark.dk/NR/rdonlyres/C41B62AB-4688-4ACE-BB7B-F6D2C8AAEC20/0/copenhagen_accord.pdf) (8. 4. 2010).
- Drumbl, Mark (2007): *Actors and Law-Making in International Environmental Law*. Washington & Lee Public Legal Studies Research Paper Series, Accepted Paper, št. 2007-21, oktober 2007.
- Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih – Vienna Convention on Diplomatic Relations, podpisana 18. aprila 1961 na Dunaju, v veljavi od 24. aprila 1964. 500 UNTS 95.
- EIA (2008): *Emissions of Greenhouse Gases in the United States 2008*. Dostopno prek: <http://www.eia.doe.gov/oiaf/1605/ggrpt/pdf/0573%282008%29.pdf> (25. 5. 2010).

- EurActiv (2009, 16. december): Copenhagen stumbles over climate aid to poor. Dostopno prek: <http://www.euractiv.com/en/climate-change/copenhagen-stumbles-climate-aid-poor/article-188393> (8. 4. 2010).
- EurActiv (2010a, 26. januar): Science of climate change. Dostopno prek: <http://www.euractiv.com/en/climate-change/science-climate-change/article-162366> (26. 5. 2010).
- EurActiv (2010b, 2. februar): Fifty-five nations join Copenhagen climate accord. Dostopno prek: <http://www.euractiv.com/en/climate-environment/fifty-five-countries-join-climate-copenhagen-accord-cut-emissions-3> (8. 4. 2010).
- Feltham, Ralph George (2005): Diplomatic handbook. Leiden, Boston: M. Nijhoff.
- French, Hillary (1999): How can we reconcile the slow pace of international diplomacy with the growing urgency of global ecological decline. V American Institute for Contemporary German Studies (ur.): Environmental Diplomacy: Conference Report: 13–16. Washington: The Johns Hopkins University.
- Generalna skupščina (2010): Resolucija A/RES/64/236. Dostopno prek: <http://www.uncsd2012.org/files/OD/ARES64236E.pdf> (15. 9. 2011).
- Greene, Owen (2006): Environmental Issues. V John Baylis in Steve Smith (ur.): The Globalization Of World Politics third edition: 387–413. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Haas, Peter M. (2004): UN Conferences and Constructivist Governance of the Environment. V Christer Jönsson in Richard Langhorne (ur.): Diplomacy (Vol 3): Problems and issues in contemporary society: 253–269. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
- IPCC (2007): Climate Change 2007: Synthesis Report. Dostopno prek: [http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4\\_syr.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr.pdf) (19. 7. 2010).
- Jazbec, Milan (1994): Diplomacija in varstvo okolja. V Avguštin Lah (ur.): Okolje v Sloveniji: 219–222. Ljubljana: Tehniška založba.
- Jazbec, Milan (2009): Osnove diplomacije. Ljubljana: FDV.
- Kaufmann, Johan (1968/1996): Conference Diplomacy, an introductory analysis (3. pregledana izdaja). Basingstoke, London: MacMillan.
- Keohane, Robert O., in Nye, Joseph S. (1989): Power and interdependence. New York: HarperCollins.
- Kiss, Alexandre, in Shelton, Dinah (2007): Guide to International Environmental Law. The George Washington University Law School Public Law nad Legal Theory Working Paper, št. 347.
- Krajnc, Andrej (2010): Intervju z Andrejem Krajncem, glavnim pogajalcem za Slovenijo na podnebni konferenci v Københavnu. Služba Vlade RS za podnebne spremembe, 9. julij 2010.
- Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, sprejet 11. decembra 1997 v Kjotu, začel veljati 16. februarja 2005. Dostopno prek: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf> (4. 2. 2011).
- Mancevič, Denis (2012): Diplomacija virov – instrument preteklosti ali prihodnosti: primer odnosov Ruske federacije do EU. Družboslovne razprave, ta številka.
- Plavšak Krajnc, Kristina (2004): Javna diplomacija – temeljni koncept in trendi. Teorija in praksa 41 (3/4): 643–658.
- Požgan, Jure in Bojinović Fenko, Ana (2012): Kulturna diplomacija in kultura v mednarodnih odnosih: študija primera slovenske zunanje politike. Družboslovne razprave, ta številka.
- Rio+20 (2011a): About Rio+20. Dostopno prek: <http://www.uncsd2012.org/rio20/index.php?menu=17> (14. 9. 2011).
- Rio+20 (2011b): Objectives & Themes. Dostopno prek: <http://www.uncsd2012.org/rio20/index.php?menu=61> (14. 9. 2011).

- Rio+20 (2011c): Meetings. Dostopno prek: <http://www.uncsd2012.org/rio20/index.php?menu=23> (14. 9. 2011).
- Seyfang, Gill (2003): Environmental mega-conferences – From Stockholm to Johannesburg and beyond. *Global Environmental Change* 13 (3): 223–228.
- Schechter, Michael G. (2005): *United Nations global conferences*. London, New York: Routledge.
- Stephens, Tim (2007): Multiple International Courts and the 'Fragmentation' of International Environmental Law. *Australian Year Book of International Law* 25: 227–271.
- Susskind, Lawrence E. (1994): *Environmental diplomacy: negotiating more effective global agreements*. New York, Oxford: Oxford University Press.
- Thomas, Caroline (2008): Revščina, razvoj in lakota. V John Baylis idr. (ur.): *Globalizacija svetovne politike: Mednarodni problemi*: 354–381. Ljubljana: FDV.
- Türk, Danilo (2007): *Temelji mednarodnega prava*. Ljubljana: GV založba.
- Udovič, Boštjan (2009): *Ekonomska in gospodarska diplomacija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- UNFCCC (2010a): The United Nations Climate Change Conference in Copenhagen, 7.–19. december 2009. Dostopno prek: [http://unfccc.int/meetings/cop\\_15/items/5257.php](http://unfccc.int/meetings/cop_15/items/5257.php) (24. 5. 2010).
- UNFCCC (2010b): Conference Programme | COP 15. Dostopno prek: [http://unfccc.int/meetings/cop\\_15/conference\\_programme/items/5071.php](http://unfccc.int/meetings/cop_15/conference_programme/items/5071.php) (25. 5. 2010).
- UNFCCC (2010c): Meetings Archive. Dostopno prek: <http://unfccc.int/meetings/archive/items/2749.php> (25. 5. 2010).
- UNTC (2010a): Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer. Montreal, 16. september 1987. Dostopno prek: [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-2-a&chapter=27&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-2-a&chapter=27&lang=en) (25. 5. 2010).
- UNTC (2010b): Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change. Kijoto, 11. december 1997. Dostopno prek: [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-7-a&chapter=27&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-a&chapter=27&lang=en) (14. 9. 2011).
- Vidmar, Jerica (2007): *Okoljska diplomacija in Evropska unija: diplomsko delo*. Ljubljana: FDV.
- Vogler, John (2008): Okolijski problemi. V John Baylis idr. (ur.): *Globalizacija svetovne politike: Mednarodni problemi*: 192–218. Ljubljana: FDV.
- Vukadinović, Radovan (1995): *Diplomacija: strategija političnih pogajanj*. Ljubljana: Arah Consulting.
- Weinbar, Claude (1999): From environmental diplomacy to environmentally sound diplomacy. V American Institute for Contemporary German Studies (ur.): *Environmental Diplomacy: Conference Report*: 25–30. Washington: The Johns Hopkins University.
- Wolfrum, Rüdiger in Christiane Philipp (1995): *United nations: law, policies, and practice*. Dordrecht. London, Boston: M. Nijhoff.

**Podatki o avtorju:**

**Danijel Crnčec**

asistent z magisterijem

Katedra za mednarodne odnose

Fakulteta za družbene vede

*[danijel.crncec@fdv.uni-lj.si](mailto:danijel.crncec@fdv.uni-lj.si)*