

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Urban Veršič

**Okoljska varnost, mednarodno sodelovanje in institucionalizacija
globalnega okoljskega upravljanja: primer Organizacije Združenih
narodov za okolje**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2008

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Urban Veršič

Mentor: docent dr. Milan Brglez

**Okoljska varnost, mednarodno sodelovanje in institucionalizacija
globalnega okoljskega upravljanja: primer Organizacije Združenih
narodov za okolje**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2008

Okoljska varnost, mednarodno sodelovanje in institucionalizacija globalnega okoljskega upravljanja: primer Organizacije Združenih narodov za okolje

V diplomskem delu je obravnavan vpliv okoljske degradacije na sodobno varnostno paradigmo, predlagane pa so tudi institucionalne rešitve v okviru mednarodnega sodelovanja. Prikazani so začetki povezovanja konceptov okolja ter varnosti in skozi okoljsko dimenzijo človekove varnosti, je predstavljena povezava okoljske degradacije in mednarodne varnosti v smislu varnosti globalne družbe. Z namenom reševanja okoljskih vprašanj so v diplomskem delu predstavljeni trije teoretični pristopi k mednarodnemu sodelovanju in tri različne vrste mednarodnih institucij, ki so med seboj primerjane glede na raven institucionalizacije. Pozornost je namenjena tudi globalnemu okoljskemu upravljanju, z opisom njegovega nastanka, strukture in problemov. V sistem globalnega okoljskega upravljanja je umeščen Program Združenih narodov za okolje (UNEP), pri čemer je analizirana njegova učinkovitost pri opravljanju nalog, omenjene pa so tudi institucionalne omejitve. Predstavljeni so še iniciative glede reformiranja sistema globalnega okoljskega upravljanja in koncept nove Organizacije Združenih narodov za okolje (UNEO) ter osnovni elementi nove krovne institucije, na podlagi katerih je izdelan primerjalni model. Okoljska problematika je tako v diplomskem delu umeščena v sodobno varnostno paradigmo, opisan pa je tudi institucionalizirani način za njeno reševanje.

Ključne besede: okoljska varnost, mednarodno sodelovanje, institucionalizacija, UNEO.

Environmental Security, International Cooperation and Institutionalization of Global Environmental Governance: the Case of United Nations Environmental Organization

The thesis places the environmental problematic into the contemporary safety paradigm and describes the institutional manner of finding solutions for it. In addition, the thesis presents the beginnings of integration of environmental and safety concepts, also through the environmental dimension of human safety, as well as the connection between environmental degradation and international safety in terms of global safety of the society. In order to find some answers to questions regarding the environment, the thesis presents three theoretical approaches to international cooperation and three different types of international institutions that are compared according to their level of institutionalization. Furthermore, attention has been given to global environmental governance by providing a description of its creation, structure and problems. The United Nations Environment Programme (UNEP) has been included into the global environment governance system, and its efficiency in performing tasks has been analyzed. The thesis presents institutional limitations, initiatives for reforming the global environment governance system, the concept of the new United Nations Environment Organization (UNEO), as well as the basic elements of the new multiplier organization, on which the comparative model is based.

Key words: Environmental security, international cooperation, institutionalization, UNEO.

Kazalo vsebine

1	Uvod	7
2	Okolje in varnost	12
2.1	Povezovanje konceptov: okolje in varnost	12
2.2	Razumevanje okoljske varnosti	20
2.2.1	Societalna dimenzija okoljske varnosti	22
2.3	Okoljska dimenzija človekove varnosti	23
3	Pristopi k mednarodnemu sodelovanju	29
3.1	Neorealizem	30
3.2	Liberalni institucionalizem	32
3.3	Konstruktivizem	35
3.4	Institucionalizacija mednarodnega sodelovanja	37
3.4.1	Mednarodne institucije	37
3.4.2	Mednarodni režimi	39
3.4.3	Mednarodne organizacije	41
3.4.4	Vloga mednarodnih organizacij v režimski teoriji	44
3.5	Sklep o mednarodnem sodelovanju	46
4	Globalno okoljsko upravljanje	48
4.1	Opredelitev globalnega okoljskega upravljanja	49
4.2	Razvoj globalnega okoljskega upravljanja	49
4.3	Struktura globalnega okoljskega upravljanja	53
5	Od programa UNEP k organizaciji UNEO	56
5.1	UNEP	58
5.2	Analiza delovanja UNEP-a	59
5.2.1	Formalni status in upravljanje	59
5.2.2	Finančna struktura	60
5.2.3	Geografski položaj	61
5.3	Učinek UNEP-a	61
5.3.1	Spremljanje in ocenjevanje	62
5.3.2	Oblikovanje dnevnega reda in politike	64
5.3.3	Razvijanje zmogljivosti	66
5.4	Omejevalni dejavniki UNEP-a	66
5.4.1	Formalni status	66
5.4.2	Upravljanje	67
5.4.3	Finančna struktura	68
5.4.4	Organizacijska struktura	68
5.4.5	Geografski položaj UNEP-a	69
6	UNEO	70
6.1	Pravna osnova UNEO	71
6.2	Institucionalni okvir	72
6.3	Postopek odločanja	72
6.4	Mandat in funkcije	73
6.5	Struktura financiranja	74
6.6	Primerjava institucij UNEP in UNEO	74
6.6.1	Primerjava funkcij	74
6.6.2	Primerjava strukture	76
7	Zaključek	78
8	Literatura	84

Seznam kratic

CSD	<i>Commission on Sustainable Development</i> (Komisija za trajnosti razvoj)
ECOSOC	<i>Economic and Social Council</i> (Ekonomski in socialni svet)
EMG	<i>Environmental Management Group</i> (Skupina za menedžment okolja)
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Splošni sporazum o carinah in trgovini)
GEF	<i>Global Environmental Facility</i> (Globalni okoljska olajšava)
GMEF	<i>Global Ministerial Environmental Forum</i> (Globalni ministrski okoljski forum)
GOU	<i>Global Environmental Governance</i> (Globalno okoljsko upravljanje)
FAO	<i>Food and Agriculture Organization</i> (Organizacija za prehrano in kmetijstvo)
ILO	<i>International Labour Organization</i> (Mednarodna organizacija dela)
IMO	<i>International Maritime Organization</i> (Mednarodna pomorska organizacija)
OZN	Organizacija združenih narodov
UNCED	<i>United Nations Conference on Environment and Development</i> (Konferenca Združenih narodov o okolju in razvoju)
UNCHE	<i>United Nations Conference on Human Environment</i> (Konferenca Združenih narodov o človekovemu okolju)
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i> (Program Združenih narodov za razvoj)
UNEO	<i>United Nations Environmental Organization</i> (Organizacija Združenih narodov za okolje)
UNEP	<i>United Nations Environmental Programme</i> (Program Združenih narodov za okolje)
UNFCCC	<i>United Nations Framework Convention on Climate Change</i> (Okvirna konvencija Združenih narodov o podnebnih spremembah)
WCED	<i>World Commission on Environment and Development</i> (Svetovna komisija za okolje in razvoj)
WHO	<i>World Health Organization</i> (Svetovna zdravstvena organizacija)
WMO	<i>World Meteorological Organization</i> (Svetovna meteorološka organizacija)
WTO	<i>World Trade Organization</i> (Svetovna trgovinska organizacija)

Kazalo slik

Slika 2.1: Povezava okolja in varnosti torontske skupine	18
Slika 5.1: Temeljne funkcije krovne institucije.....	62

Kazalo tabel

Tabela 2.1: Tri generacije preučevanja odnosov med okoljem in varnostjo	14
Tabela 6.1: Primerjava funkcij splošne krovne institucije, UNEP-a in mednarodne organizacije UNEO.....	75
Tabela 6.2: Primerjava strukturnih funkcij organizacij UNEP in UNEO	77

1 Uvod

Okolje, v katerem živimo danes, se zagotovo precej razlikuje od okolja izpred več desetletij. Ne samo v smislu narave, temveč tudi družbenega okolja, s katerim smo nenehno v stiku. Očitno je, da se pogoji življenja na našem planetu, kot tudi planet sam, spreminjajo v smernicah, ki so si jih pred desetletji zamišljali le najpogumnejši vizionarji. Današnji utrip medčloveških in tudi mednarodnih odnosov do popolnosti izkorišča naravne dobrine, ki so se pred časom zdele samoumevne. Izkoriščanju naravnih virov še ni videti konca, prišel pa je že čas, ko je človeštvo priča reakciji okolja, ki se odraža na mnogih ravneh našega življenja – od problematike, povezane z ozonskimi luknjami, prek segrevanja ozračja, ki povzroča večino okoljskih težav, do zmanjševanja biotske raznovrstnosti, širjenja puščav, pomanjkanja pitne vode do taljenja ledu oziroma dviganja gladine morja, obenem pa se na tem planetu obseg življenj nezadržno povečuje, kar pospešuje proces povpraševanja po naravnih surovinah, ki so bile prepogostokrat tarče mnogih hegemonskih teženj. Pred časom so se velike sile bojevale za naravne vire, da bi s tem ohranjale svojo prevlado v mednarodni skupnosti. Pogled skozi očala realizma pa nam pove, da je boj za prevlado povsem drugačen od boja za preživetje, in samo še vprašanje časa je, kdaj bo mednarodna skupnost pripravljena svojo anarhičnost postaviti pod vprašaj ter se bo zmožna uskladiti in z učinkovitim multilateralnim sodelovanjem rešiti ali vsaj zaječiti problematiko, ki nas počasi, a skoraj zagotovo, pelje v pogubo.

Učinki okoljske degradacije nedvomno vplivajo na življenje ljudi.¹ Na geografskih področjih, ki so bolj izpostavljena spremembam okolja, se povečuje človeška negotovost, ki je podlaga za povečano družbeno nestabilnost, saj lahko vplivi okoljske degradacije zelo verjetno vzpodbudijo napetosti v družbi ter povečajo pogostost konfliktnih situacij. Omenjeni dogodki lahko posledično dobijo regionalne in tudi mednarodne razsežnosti, pri katerih lahko z določeno mero gotovosti potrdimo njihovo potencialno moč destabilizacije mednarodnih odnosov in mednarodne skupnosti. Da pa bi se izognili neljubim posledicam, je mednarodna skupnost pred slabimi štirimi

¹ Pri pojmu okoljska degradacija tako lahko govorimo samo o pojavih negativnega človeškega vplivanja na podporne dejavnike ekosistema (Bogardi in Brauch 2005, 87). Pod pojmom ekosistem razumemo določen samoregulatorni sistem, ki vsebuje živa bitja ter njihovo biotično in tudi abiotično okolje v določenem prostoru pod imenom biotop (Klötzli 1983, 6).

desetletji začela pozornost posvečati reševanju okoljske problematike in razmišljati o življenjskih razmerah prihodnjih rodov. Struktura ogrožja reševanja okoljskih vprašanj je skozi zgodovino ob povečani raznovrstnosti mednarodne okoljske problematike ostala tako rekoč enaka. Vseeno pa sta se kompleksnost in številčnost akterjev na področju globalnega okoljskega upravljanja povečali do te mere, da se je skoraj v celoti izgubil pregled nad dejavnostjo mednarodnih institucij, ki se dandanes ukvarjajo s to problematiko.

Globalno okoljsko upravljanje je prevzela povečana segmentacija različnih slojev oblikovalcev in izvrševalcev okoljske politike, razcepljenih tako po vertikalni osi (na nadnacionalno, mednarodno, nacionalno in regionalno oblast) kot tudi po horizontalni (na enakovredne oblikovalce pravil in norm različnih skupin akterjev). Pojav spominja na obliko multipolarnega upravljanja, ki pa je brez prepotrebne koordinacije neke osrednje organizacije. Ta vloga je bila leta 1972 zaupana Programu Združenih narodov za okolje (*United Nations Environment Programme* – UNEP), a se, zaradi notranjih institucionalnih omejitev, težko sooča s težavami in z nalogami današnjega globalnega okoljskega upravljanja. O tem pričajo dejstva o nezadostnosti njegovih zmogljivosti pri spopadanju z današnjim povečanim pojavom institucionalizacije okoljske politike, ki se brez konsistentnega oblikovanja politike na nacionalni in regionalni ravni preprosto ne zmore učinkovito udejanjiti.

Vsekakor sistem globalnega okoljskega upravljanja v okviru Organizacije združenih narodov (OZN) ne opravlja nalog, ki si jih je zadal, saj se procesi okoljske degradacije nadaljujejo. Postopoma, a vztrajno, pa se oblikuje kritično število mednarodnih akterjev, ki nakazuje težnjo po preoblikovanju načina usmerjanja te kompleksne strukture na področju reševanja okoljske problematike. K takemu razmišljanju prispevajo tudi vedno glasnejši pogovori o novi strategiji konsolidacije mednarodne okoljske politike v okviru reformiranja zdajšnje institucije. Vedno pogosteje je slišati govorice o potrebi po ustanovitvi nove okoljske organizacije, ki bi mandat glede reševanja okoljskih vprašanj podedovala od UNEP-a, a bi imela veliko večja pooblastila. Nova organizacija, z imenom Organizacija Združenih narodov za okolje (*United Nations Environmental Organization* – UNEO), naj bi tako imela drugačno pravno osnovo od trenutne mednarodne institucije, kar bi morebiti spremenilo njeno avtoriteto znotraj kompleksnega okoljskega sistema OZN in z morebitnimi mehanizmi

vertikalnega usmerjanja okoljske politike povečala učinkovitost globalnega okoljskega upravljanja.

Diplomsko delo tako umešča okoljsko problematiko v sodobno varnostno paradigmo ter izoblikuje institucionalizirani način za njeno reševanje. Namen diplomskega dela je predstaviti model Organizacije Združenih narodov za okolje in z zdajšnjo organizacijo primerjati institucionalne zmožnosti za učinkovito opravljanje mandata. Za raziskovanje institucionalizacije globalnega okoljskega upravljanja sem se odločil predvsem zato, ker me je zanimalo, ali ima UNEP, sprejet z resolucijo 1994 Generalne skupščine OZN leta 1972, zadostno kompetentnost in pravne vzvode za reševanje trenutnih okoljskih vprašanj. Zato sem se odločil, da bom UNEP preučil in pri analizi učinkovitosti izpolnjevanja njegovega mandata upošteval strukturne omejitve, ki izhajajo iz njegove pravne osnove. Pravna osnova oziroma pravni status in tudi njegova pooblastila, ki izvirajo iz njega, so zanimiva, saj je treba upoštevati dejstvo, da je bila v kontekstu, v katerem je UNEP nastal, svetovna ozaveščenost o okoljskih problemih na nedvomno nižji ravni, kot pa je trenutno. Praksa kaže, da se institucije, ki v obdobju svojega delovanja niso več sposobne učinkovito urejati področja svoje problematike, mnogokrat preoblikujejo v skladu z zahtevami in s pričakovanji sodobne mednarodne skupnosti.² Ali je UNEP zastarel ali ne, je seveda povsem nerelevantno vprašanje, saj me v diplomskem delu zanimajo predvsem njegova institucionalna kompetentnost in problemi kakor tudi prihodnost sodobnega globalnega okoljskega upravljanja. Hkrati pa me tudi zanima, kakšne so morebitne rešitve v primeru njegove neučinkovitosti in možnost prostora za izboljšave. Zato sem si zastavil operacionalno delovno vprašanje in tezo. *Na delovno vprašanje, ali je UNEP primerna institucija OZN za reševanje današnjih okoljskih vprašanj, odgovarjam s tezo, da bi imela organizacija UNEO večje zmožnosti za učinkovito izpolnjevanje svojega mandata kot UNEP.*

Za namen odgovora na vprašanje oziroma podkrepitve ali ošibitve teze se diplomsko delo sestoji iz treh delov. V uvodnem je predstavljena osnovna tema diplomskega dela. V njem so predstavljeni predmet in cilji diplomskega dela, pomembnost teme za mednarodno skupnost, metodologija pri raziskavi in omejitve naloge. Jedro je sestavljeno iz treh delov: teoretičnega, študije dveh primerov in primerjalnega dela.

² Primer preoblikovanja Splošnega sporazuma o carinah in trgovini (Global Agreement on Tariffs and Trade – GATT) v Svetovno trgovinsko organizacijo 1. januarja 1995.

Teoretični del je sestavljen iz treh poglavij, študija primerov in primerjalni del, ki je umeščen v šesto poglavje, pa štejeta dve poglavji.

V drugem poglavju diplomskega dela je obravnavan vpliv okoljske degradacije na sodobno varnostno paradigmo, kjer je razložen koncept varnosti v neposredni zvezi z okoljem. Zgodovinsko je predstavljen proces povezovanja okolja in varnosti skozi različna obdobja. V razdelku tega poglavja je predstavljen koncept okoljske varnosti, ki se prepleta z njeno societalno dimenzijo. Skozi okoljsko dimenzijo človekove varnosti pa skušam v diplomskem delu vzpostaviti povezavo med okoljsko degradacijo, okoljskim konfliktom in mednarodno varnostjo v smislu varnosti globalne družbe. V zvezi s pomembnostjo okolja za človekovo varnost pa si v diplomskem delu zastavljam vprašanje glede reševanja okoljske problematike v sklopu mednarodnega sodelovanja, ki se mi zdi relevantno za ohranjanje mednarodne stabilnosti. V tretjem poglavju diplomskega dela so tako prikazani temeljni pristopi k mednarodnemu sodelovanju. Koncept mednarodnega sodelovanja je razdelan v okvirih treh temeljnih teorij mednarodnih odnosov: neorealizma, liberalnega institucionalizma in konstruktivizma. Predstavljeni so načini institucionaliziranega mednarodnega sodelovanja, ki zajema obliko treh različnih konceptov mednarodnih institucij. To poglavje je zelo pomembno, saj se globalna okoljska problematika lahko najučinkoviteje rešuje z mednarodnim sodelovanjem globalnih akterjev v obliki treh različnih ravni institucionaliziranosti. Dejstva pa pričajo o tem, da se mednarodne institucije med seboj razlikujejo, kar lahko zelo verjetno vpliva tudi na njihovo učinkovitost pri izpolnjevanju nalog in odražanju interesov subjektov mednarodne skupnosti. Nakazan je tudi temeljni sklep, da UNEP kot krovna institucija globalnega okoljskega upravljanja nima primerne pravnega statusa in zadovoljive organizacijske strukture za zadostno avtoriteto ter avtonomijo pri reševanju okoljskih vprašanj.

V četrtem poglavju je orisan koncept globalnega okoljskega upravljanja (angl. *Global Environmental Governance* – GOU). Skozi zgodovinski razvoj identificiram njegovo strukturo, kjer umestim UNEP ter predstavim težave, ki omejujejo zmožnosti učinkovitega reševanja okoljskih vprašanj. V petem poglavju kronološko predstavim nekatere pomembnejše namere reformiranja GOU v okviru OZN. Tu izpeljem možnost prehoda k UNEO, ki bi v okvirih potencialnega reformiranja UNEP-a, kot specializirana agencija temeljila na sedanji krovni instituciji in bi lahko imela tako boljše pravne kot tudi organizacijske vzvode za izpolnjevanje istega mandata. V razdelku 5.1 predstavim

krovno institucijo UNEP, ki je bil sprejet leta 1972 z namenom koordinacije akcij za reševanje okoljskih vprašanj. V namen preverjanja kompetenc UNEP-a, v okviru njegovega mandata analiziram njegovo delovanje, oziroma ocenim njegovo učinkovitost na področju upravljanja reševanja globalne okoljske problematike. Pri tem je zelo pomembna identifikacija institucionalnih dejavnikov, ki ga pri tem ovirajo. V šestem poglavju je predstavljena ideja o ustanovitvi nove mednarodne okoljske organizacije UNEO. Na temelju njene drugačne pravne osnove od trenutne krovne institucije pa ocenim njeno potencialno zmožnost pri uresničevanju svojega mandata. Na temelju razdelave institucionalnih elementov obeh institucij nastavim primerjalni model. V z njim izvedem primerjava vzorca funkcionalne in institucionalne strukture ter na njeni podlagi ocenim institucionalno kompetentnost nove okoljske organizacije.

Pri pisanju diplomskega dela sem uporabil predvsem neempirične metode raziskovanja, torej interpretacijo in analizo primarnih ter sekundarnih virov. Poleg omenjenih metod pa elementi drugega in četrtega poglavja, skoraj v celoti temeljijo na zgodovinsko-razvojni metodi obravnavanja problema. V drugem delu oziroma petem poglavju diplomskega dela, sem uporabil metodo študije primerov, ki temelji na proučevanju primarnih virov (poročil in pogodb) ter sekundarnih virov, kateri na podlagi konceptualne analize različnih pristopov in teoretičnih izhodišč, proučujejo omenjeni mednarodnih instituciji.

Ugotavljanje, katere globalne ali pa regionalne posledice bi povzročilo postopno dvigovanje gladine morja ali pa kakšni so podrobni učinki okoljske degradacije na sleherno raven človeštva, ni namen tega diplomskega dela. V njem se osredotočam predvsem na raziskovanje področja globalnega okoljskega upravljanja in se pri tem omejujem na obstoječi sistem GOU OZN, kjer se izogibam natančnemu opisovanju okoljskih sprememb, katere smatram za neodvisno spremenljivko.

2 Okolje in varnost

2.1 Povezovanje konceptov: okolje in varnost

Ob koncu hladne vojne in poglobljenem vedenju o negativnih učinkih okoljske degradacije se je znotraj znanstvenih, političnih in vojaških skupin povečala potreba po razširitvi okvira nacionalne varnosti. Najširše podprto stališče koncepta varnosti bi zagotovo lahko bilo stališče nemškega profesorja Lotharja Brocka, ki meni, da pojem varnost pomeni v praktičnem smislu odsotnost vojne in ga nikakor ne smemo enačiti s konceptom miru (Brock 1991, 407). Anton Grizold (2001, 126) pa koncept varnosti opredeli malo drugače, in sicer » ... kot stanje, v katerem je zagotovljen uravnotežen fizični, duhovni in duševni ter gmotni obstoj posameznika in družbene skupnosti v razmerju do drugih posameznikov, družbenih skupnosti in narave«. V bolj klasičnih okvirih pa pojem varnosti pomeni integriteto suverene države, organizirane na določenem ozemlju, njenega prebivalstva, v skladu s pravili mednarodnega prava. Torej je varnost ohranjanje suverenosti nacionalne države, kar pa v anarhični mednarodni skupnosti implicira predvsem na pristop uporabe vojaške sile (Brock, 407–423). Po prevladujoči neorealistični koncepciji varnosti je država osrednja, okrog nje pa se vrti proces varovanja. Neorealisti hkrati zatrjujejo, da država v anarhičnem sistemu prva in edina zagotavlja varnost. Po načelu, če je država varna, je varno vse, kar ta vsebuje (Khagram in drugi 2003, 291). S takim konceptom varnosti sta si zelo blizu dve vrednoti – teritorialna integriteta in narodna neodvisnost, ki pa sta ranljivi z nasiljem in s prisilo drugih držav v anarhični mednarodni skupnosti (ibid.). Tako mora biti varnost določene države zagotovljena s sredstvi represalij in z grožnjami o uporabi sile, ki so tako v stanju ravnotežja moči (angl. *balance of power*),³ kjer se ta vzdržuje z močjo, ki je izražena z vojaško zmogljivostjo neke države. V takem stanju je torej sodelovanje med državami oteženo oziroma omejeno na zavezništva. Norme, institucije in drugi mednarodni subjekti, ki so jih skonstruirale države, so nepomembni oziroma vsaj nimajo nobene vloge na varnostnem oziroma vojaškem področju (Waltz 1979, 79–93).

³ Kenneth Waltz (1979, 102–128) je v svojem delu *Theory of International Politics* opisal mednarodne odnose kot interakcijo enot v anarhični strukturi. V svoji teoriji ravnotežja moči trdi, da se manjše oziroma šibke države povezujejo z močnejšimi in tako ohranjajo ravnovesje sil v anarhični strukturi. Tako ne pride do čezmerne moči enega akterja, ki bi s svojo močjo v strukturi lahko dominiral.

Za številne akademike je klasična formulacija koncepta varnosti nesprejemljiva in hkrati unilateralna. Preveč poudarja uporabo sile in predpostavlja, da mednarodna konstelacija sil temelji na orožju za množično uničevanje in je podvržena teoriji soodvisnosti (Bajpai 2003, 198).⁴ V tem pogledu bi morala unilateralna predstava varnosti dati prednost konceptu varnosti s sodelovanjem (angl. *cooperative security*).⁵ Po drugi strani pa klasično pojmovanje varnosti ne preseže lastnih okvirov v percepciji zmožnosti neke države pri izvajanju pritiskov ter tako rušenja teritorialne integritete in notranjepolitičnega reda neke druge države. V tem smislu lahko države izvajajo pritiske na druge subjekte mednarodne skupnosti na mnogo drugih (nevojaških) načinov, kot so ekonomski, okoljski in sociokulturni (Biermann 1998, v *ibid.*). Za nameček lahko grožnje teritorialni integriteti in notranjemu redu pripišemo ne samo državnim akterjem, temveč tudi vrsti nedržavnih in tudi naravnim pojavom oziroma katastrofam.

Širšo idejo varnosti, ki razširja izvore in inštrumente groženj nacionalni varnosti, imenujemo vseobsežna varnost (angl. *comprehensive security*).⁶ S tem se nadaljnja kritika klasičnega pojmovanja še pogloblja. Paradigme varnosti pa ne smemo omejevati samo na stanje države kot na njeno osrednjo točko. Državno blagostanje bi kot središče razprave morala zamenjati blagostanje človeka oziroma živega bitja in njegova varnost. Koncept take varnosti s človekom v središču pozornosti tako imenujemo človekova varnost (angl. *human security*), o tem konceptu pa je več v nadaljevanju.

Kot trdi tudi Booth (1991, 340), so pojavi globalizacije in podnebnih sprememb ter drugi nevojaški razlogi postopoma pripeljali do vsesplošnega strinjanja o tem, da nevarnosti, nestabilnosti in nasilja ne povzroča samo vojaška agresija, temveč tudi politični, ekonomski, sociokulturni in ekološki pojavi. Prav tako meni, da se nacionalna država kot samostojna politična enota ni počutila zmožna uspešno spopadati s svetovnimi okoljskimi problemi, saj načeloma tudi globalna okoljska problematika ne

⁴ Koncept soodvisnosti v mednarodnih odnosih je ideja, ki sta jo prva uporabila Keohane in Nye (1987, 725–53), kar pomeni, da so države in njihova usoda neločljivo povezane med seboj. Ugotavljata, da se raznovrstne in zapletene transnacionalne povezave ter soodvisnosti med državami in družbami povečujejo, medtem ko se uporaba vojaške sile in moči za ravnotežje moči zmanjšuje, a kljub temu ostaja pomembna.

⁵ Varnost s sodelovanjem se kot pojem pogosto uporablja kot skupno delo pri reševanju skupnih varnostnih težav, kar pomeni, da si države med seboj pomagajo in sodelujejo (Mihalka 2005, 113).

⁶ Stern (1995, 212) meni, da je pod pojmom vseobsežne varnosti treba razumeti druge vidike, ki so pomembni za nacionalno stabilnost. Poleg okolja in energije omenja še hrano in družbeno komunikacijo. Koncept vseobsežne varnosti se ujema z različno odgovornostjo upravljanja, ki je prenesena s posameznikov na institucije, in to na različnih družbenih ravneh.

more biti rešena znotraj nacionalnih meja neke države (ibid., 341). Glede na to, da je pod pojmom varnosti v najširšem smislu razumljena varnost posameznika oziroma živega bitja, je za njeno ohranjanje treba upoštevati celotno človekovo okolje, všteti skrb za rešitev okoljskih problemov in zagotovitev trajnostne (angl. *sustainable*) prihodnosti.

Poudarek na razmišljanju o vplivu okoljske degradacije na življenje je postopoma prispeval novo dimenzijo za okoljevarstvenike iz številnih nevladnih organizacij, akademike in politike ter povod za začetek povezovanja okolja s konceptom varnosti. Začetki povezovanja obeh konceptov tako segajo v zgodnja 80. leta prejšnjega stoletja, ki sovpadajo z razvojem interdisciplinarnega diskurza akademske in politične sfere o smotrnosti integracije okoljskih vprašanj v domeno varnosti (Rønnfeld 1997, 473). Razvoj povezovanja obeh konceptov je najlažje razdeliti v tri generacije. V prvi se začne zagovarjanje integracije okoljskih dejavnikov v koncept varnosti. Začetnemu je sledilo obdobje empiričnega dokazovanja povezave, ki je bilo osnova druge generacije na začetku 90. let s Homer-Dixonom na čelu tako imenovane torontske raziskovalne skupine (*Toronto Group*). Zatem je sledilo aktualno raziskovanje, ki se ukvarja pretežno s kritiko metodoloških konceptov druge generacije.

Tabela 2.1: Tri generacije preučevanja odnosov med okoljem in varnostjo

<i>Izhodišče</i>	<i>Prva generacija, zgodnja osemdeseta</i>	<i>Druga generacija, zgodnja devetdeseta</i>	<i>Tretja generacija, pozna devetdeseta (do danes)</i>
<i>Akademski pristop</i>	konceptualna debata	zasledovanje procesov	širok spekter družboslovne metodologije
<i>Področje analize</i>	okolje in varnost	obnovljivi naravni viri in konflikt	okolje in varnost
<i>Raven analize</i>	globalna/državna in individualna	država/regija	globalna/državna in regionalna

Vir: Rønnfeld (1997, 474).

Z Ullmanovo kritiko preozkega razumevanja nacionalne varnosti v članku *Redefining Security* iz leta 1983 se tako rekoč začne prva generacija raziskovanja domene okolja in

varnosti (Ullman 1983). Nesprejemljiv koncept nacionalne varnosti, v smislu varovanja pred čezmejnimi vojaškimi grožnjami neke države, razširi s tezo, da je grožnja nacionalni varnosti sosledje dogodkov, ki ogrozijo kakovost življenja v kratkem časovnem obdobju ter zmanjševanje možnih političnih odločitev države ali nevladnih organizacij (NVO) v državi (ibid., 133).

Palmejev odbor (angl. The Palme Committee) pod vodstvom takratnega švedskega premierja Olofa Palmeja je v koncept skupne varnosti (angl. *common security*) že leta 1982 vključil procese pomanjkanja resursov in uničevanja okolja, leta 1985 pa je Mihail Gorbačov okoljske grožnje vključil tudi v svoj koncept vseobsežne varnosti (Noorduyn in De Groot 1999, 24). Pozneje, v letu 1987, je koncept okoljske varnosti sprejela tudi Generalna skupščina OZN (Perelet 1994, 147), ker je začetno zadržanost povzročila predvsem podobna težnja držav v razvoju (ibid.). Leta 1987 je Svetovna komisija za okolje in razvoj (*World Commission on Environment and Development* – WCED) izdala poročilo z naslovom *Naša skupna prihodnost* (*Our Common Future*), bolj znano kot Brundtlandino poročilo, ki je bilo pomemben korak k razumevanju, da mora biti celoten pojem varnosti, razumljene tradicionalno, v okvirih političnih in nacionalnih groženj suverenosti, razširjen tako, da bo vseboval rastoče vplive okoljske obremenitve – lokalno, nacionalno, regionalno in globalno (WCED 1987, 19). Predsednica komisije in tedanja norveška predsednica vlade Gro Harlem Brundtland je verjela, da je tradicionalna definicija varnosti, ki je prej temeljila na vojaškem odzivanju na grožnje, nezadovoljiva in tako nezadostno ogrodje za spopad z okoljskimi vprašanji, ki zahtevajo tudi nevojaške odzive (Porter, Brown in Chasek 2000, 22). Že odmevni esej Jessice Tuchmann Mathews z naslovom *Redefining Security* iz leta 1989, ki govori o tem, da je treba poleg vključevanja ekonomske komponente v redefinicijo nacionalne varnosti, vključiti še okoljsko, demografsko in resursno komponento, in goreča debate o ponovni konceptualizaciji varnosti po hladni vojni sta vzpodbudila zamisel in potrebo po revalvaciji tedanje varnostne paradigme (Dalby 1992, 120). Københavnska šola (Buzan 1991, 112–34) in tudi Porter (1995, 35–8) v svojem poročilu *Environmental Change and Security Project Report* sta koncept varnosti razširila na več dimenzij, ki vsebujejo politično, ekonomsko, societalno in okoljsko raven. Načeloma tako konceptualizacijo razmerja med okoljem in varnostjo podpirajo številni akademiki (Rønnfeld 1997, 474),

hkrati pa so širšo koncepcijo varnosti sprejele tudi mnoge mednarodne organizacije (ibid.).⁷

Med kritike širšega koncepta oziroma povezovanja okolja in varnosti štejemo predvsem Levyja (1995, 46), ki na primer ugotavlja, da vsa okoljska vprašanja ne vplivajo na nacionalno varnost, saj naj bi bili z vidika nacionalne varnosti relevantni le dejavniki in procesi v okolju, ki neposredno vplivajo na izgubo življenja neke populacije. Vendar pa je teh dejavnikov preprosto preveč in je nemogoče vse povezovati z grožnjo nacionalni varnosti (ibid.). Poleg tega je Levy razvil tri oblike vezi med okoljem in varnostjo, torej fizično, politično in eksistenčno, izmed katerih le fizična vez v obliki tanjšanja ozonskega plašča in klimatskih sprememb neposredno vpliva na ogroženost človeških življenj (ibid.). Tudi Dalby (1992, 121) meni, da so okoljski problemi preveč raznovrstni, da bi jih bilo mogoče zaobseči pod isto streho.

Københavnska šola pa na drugi strani svari predvsem pred sekuritizacijo okoljskih problemov, kar v osnovi pomeni širjenje koncepta varovanja okolja na osnovi državnega varnostnega koncepta z možnostjo odzivanja na okoljske probleme, način pa je odvisen predvsem od značilnosti države. Buzan, Wæver in De Wilde v svojem delu *Environmental Economics and Social Security* (1995) svarijo pred takim povezovanjem, saj po njihovem mnenju povzroča neželjeno sekuritizacijo okolja, kar pa zmanjšuje izbor dejanj, potrebnih za reševanje okoljskih vprašanj. Hkrati trdijo, da je konstantna politična debata dolgoročno primernejši pristop k reševanju okoljskih vprašanj. Buzan (1995, 14) tako trdi, da sekuritizacija okoljskih vprašanj povzroča, da ta postanejo del tako imenovane visoke politike (angl. *high-politics*), kar pa zmanjšuje izbor politike za njihovo reševanje, saj sekuritizacija okolja pogojuje način soočenja z okoljskimi vprašanji, pri čemer so grožnje okolja percipirane kot nujne in takojšnje, zato zahtevajo odzivnost najvišjega političnega kroga (ibid.). Buzan (1995, 15) tudi meni, da je desekuritizacija dolgoročno bolj dobrodošla od sekuritizacije, saj je politizacija oziroma sekuritizacija priznanje družbeno-politične odgovornosti za spremembe v kakovosti okoljskih pogojev, zaradi česar so okoljska vprašanja del političnega vsakdana. Brock (1991, 420) pa meni, da opredeljevanje okoljskih vprašanj v skladu z varnostnim

⁷ Primer je Program Združenih narodov za razvoj (*United Nations Development Program*), ki v poročilu iz leta 1994, kjer poudarja človekovo varnost glede na njegov trajnostni (angl. *sustainable*) razvoj, ki obsega sedem različnih dimenzij varnosti (UNDP 1994, 23).

tveganjem ni ustrezno, ker bi lahko vodilo v vojaško različico okoljske varnosti in okoljske politike oziroma do rezultata militarizacije okoljskih vprašanj. Po drugi strani pa akademik varnostnih študij Gleditsch (1991, 16) meni, da uspešno povezovanje varnosti in okolja pomeni reševanje okoljskih vprašanj v sklopu varnostne politike, torej je okoljska znanost del varnostne znanosti. Trdi namreč, da povezava dolgoročno vodi k transferju resursov iz vojaškega v družbeni sektor, ki so tako intelektualnega kot tudi materialnega značaja. Glede na to, da se koncept okoljske varnosti opira na multilateralnost, ideja okoljske varnosti implicira obsežen večplastni pristop k varnosti v konceptualnem in političnem smislu (ibid., 22).

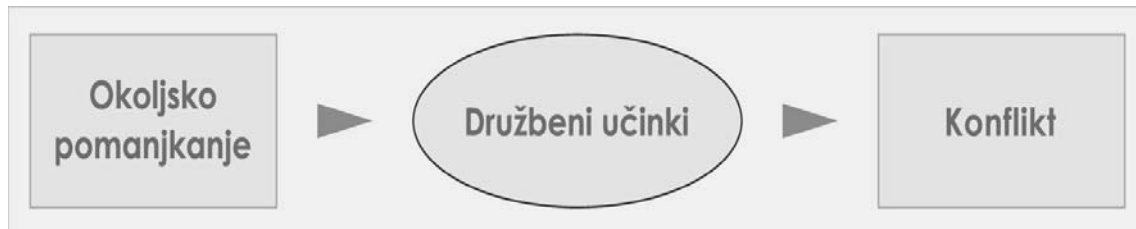
Kritiki širokega koncepta varnosti so se oprli predvsem na pomanjkanje empiričnih dokazov o vzajemni interakciji okolja ter varnosti v novem, širšem konceptu. Prav na njihovo dokazovanje se je osredinjala akademska sfera v drugi generaciji. Kot del svoje avtonomne razvojne poti skozi 90. leta so znanstveniki, ki se ukvarjajo z vprašanji okolja, začeli širiti svoj pogled na okoljsko problematiko z lokalne in nacionalne ravni predvsem na globalno raven, zavedajoč se, da za vzroke in posledično rešitve okoljske problematike ni krivo samo okolje, temveč družba. Tako se je v znanstveno področje okoljske problematike vključila perspektiva družbenih ved (De Groot 1992, 9), pri tem pa je bil odkrit fenomen v zvezi s konflikti, z okoljsko varnostjo in varnostnimi študijami.

Raziskovalna skupina Toronto Group na čelu s Homer-Dixonom se odmika od konceptualnih polemik in svoj teoretični temelj gradi na trdni empirični podlagi konceptualnega povezovanja med okoljsko degradacijo in grožnjo nacionalni varnosti (Rønnfeld 1997, 475). Torontska skupina skuša poiskati odgovore na vprašanja v zvezi z okoljsko degradacijo⁸ in okoljskim konfliktom. Z oženjem področja raziskovanja skuša doseči razumevanje odnosov med obnovljivimi in neobnovljivimi naravnimi viri

⁸ Za razumevanje pojma okoljske degradacije je pomembno razlikovati med obnovljivimi in neobnovljivimi naravnimi viri. V zvezi z okoljsko problematiko mislimo predvsem na obnovljive »dobrine« ali »storitve«. Pod storitvami si lahko predstavljamo sposobnost okolja, da nam služi kot zbirnik odpadkov in produktov, ki izhajajo iz človekove dejavnosti, pod izrazom dobrina pa govorimo večinoma o sveži vodi, zemlji, gozdovih, ozračju, atmosferi in podnebjju, oceanih in biotski raznovrstnosti. Vse to so obnovljivi viri, saj so integrirani kot samoregulatorni del ekosistema, ki zagotavlja njihovo nadomestitev ali ohranitev njihove vrednosti. Zaradi svoje neintegriranosti v enak ekosistem na drugi strani so minerali in fosilna goriva že tradicionalno predmet resursnih konfliktov in so tako nenadomestljivi naravni viri. Torej so lahko izčrpani in nihče nima sposobnosti njihove ponovne obnovitve (Libiszewski 1992, 5).

ter okoljskim konfliktom.⁹ Ključni element pri tej povezavi je, kot kaže slika 2.1, odnos med »okoljskim pomanjkanjem« oziroma izčrpanostjo naravnih virov kot neodvisno spremenljivko, ki vpliva na družbene učinke, ti pa vplivajo na konflikt,¹⁰ ki je v vlogi odvisne spremenljivke (Homer-Dixon 1991, 76–116).

Slika 2.1: Povezava okolja in varnosti Torontske skupine



Vir: Homer-Dixon (1994, 14).

Torontska skupina je raziskovalne študije razvila ob primerih držav, kot so na primer Bangladeš, Indija, zvezna država Chiapas (v Mehiki), Gaza, Pakistan, Ruanda, Senegal, Mavretanija in Južna Afrika. Analitični pristop so uporabili tudi na primerih konfliktov v El Salvadorju, Hondurasu, na Haitiju, v Peruju, na Filipinih in Zahodnem bregu (Homer-Dixon 1995). Kot dodatek k raziskavam, je torontska skupina objavila tematska poročila na temo urbanizacije in nasilja, raziskovalne metodologije in družbene adaptacije. Od konca 90. let je bila omenjena skupina deležna hudih kritik glede pristopa k analizi razmerja med okoljem in varnostjo (Rønnfeld 1997, 476). Iz te kritike je izšla tretja generacija preučevanja tega razmerja. Avtorji, kot sta Levy (1994) in Gleditsch (1998), so poglobljali analizo Homer-Dixonovega modela, z razširjanjem spektra neodvisnih spremenljivk, začeni s in korporiranjem širših okoljskih spremenljivk do vključevanja družbeno-ekonomskih in materialnih dejavnikov (Gleditsch., 389). Kvantitativna študija, ki sta jo pripravila Hauge in Ellingsenova (1996, 299–317), je potrdila mnoge hipoteze, ki jih je postavila torontska skupina, vendar pa kljub temu trdi, da so vplivi ekonomskih vprašanj na varnost pomembnejši

⁹ V diplomskem delu je pojem okoljskega konflikta obravnavan v okviru razmerja neobnovljivih in obnovljivih naravnih virov: najprej neobnovljive naravne vire izvzemam iz območja zanimanja, saj so fizično, geopolitično ali ekonomsko nezadostni. V primeru obnovljivih virov pa ta definicija zahteva določeno diferenciacijo. Zaradi nezadostnosti obnovljivih virov je lahko tudi samo fizični, geopolitični ali ekonomski vzrok, poudarek je tu predvsem na nespecifičnem kontekstu okoljske degradacije, kjer obnovljivi naravni viri postanejo okoljsko nezadostni in tako relevantni v zvezi s preučevanjem vzrokov okoljskih konfliktov, in ne v zvezi z (ne)obnovljivostjo naravnih virov (Libiszewski 1992, 5, 6).

¹⁰ Homer-Dixon (1991, 76–116) opozarja, da lahko konflikt obsega vojne, terorizem, diplomatske in trgovinske spore. Zato je v diplomskem delu definicija konflikta omejena na dogodke, ki so nagnjeni k nasilnim rezultatom, z veliko verjetnostjo vključevanja različnih držav. Slednja perspektiva, ki je tudi najbližje vsakdanjemu razumevanju pojma konflikt, je v tem primeru popolnoma zadostna.

od okoljskih. Ne glede na kritike je bila s študijami primerov torontske skupine dokazana soodvisna povezanost obeh konceptov (Gleditsch 1998, 389). Zaradi omejenega prostora pa poglobljenim vprašanjem tretje generacije v tem diplomskem delu ni namenjena posebna pozornost.

S tem ko je koncept varnosti odprt, to neizogibno pomeni, da se tudi nevojaška področja politike kaj kmalu znajdejo v vajetih legitimacije varnostne relevantnosti. Družbene zadeve, kot so okoljska degradacija in lakota, ki so bile prej obravnavane kot področja tako imenovane mehke politike (angl. Soft Policy), so tako deležne večje pozornosti, torej so postale sekuritizirane. V tem pogledu kritiki opozarjajo na problem nejasnosti koncepta in njegovega referenta, saj če je koncept varnosti uporabljen v več kontekstih, je potemtakem zagotovo težje identificirati potencialne grožnje varnosti, odgovornost in primeren odziv (Deudney 1990, 430). To pomanjkanje preciznosti prispeva tudi k dvoumnosti širšega varnostnega koncepta, saj ga je mogoče uporabiti v »podporo nevojaškemu reševanju mednarodnih problemov in tudi kot sredstvo legitimiziranja razširjanja vojaškega varovanja na tujem in kratenja človekovih pravic v domovini« (Brock 1991, 200), kar pa lahko omogoča nove vojaške intervencije, vključno s tako imenovanimi preventivnimi oboroženimi akcijami (angl. *preemptive strike*), pod krinko vseobsežne varnosti. Tak trend lahko povzroči več negotovosti kot pa varnosti, zato lahko izvirni diskurz o varnosti povzroči ravno nasprotno. S tem ostaja debata o celoviti varnosti še naprej kontroverzna, predvsem zaradi ambivalentnosti pri reševanju vprašanj. Po eni strani bi lahko razširjen koncept varnosti preprečil nadaljnjo militarizacijo mednarodne politike, če bi bila ekonomska, ekološka in socialna vprašanja razumljena v kontekstu trajnostnega razvoja ter sprejeta kot njegov temeljni del. Po drugi strani pa s tem, ko se okoljska in druga nevojaška vprašanja spremenijo v varnostne zadeve, dovoljuje militarizacijo mednarodne strukturne politike. Vse to lahko neizogibno vodi v situacijo, ko bodo sredstva, predvidena za razvoj sodelovanja med državami, uporabljena za sofinanciranje vojaških operacij v kontekstu humanitarne intervencije (ibid.).

2.2 Razumevanje okoljske varnosti

Pod konceptom okoljske varnosti tako razumemo evalvacijo različnih načinov vplivanja okoljskih sistemov na stanje države ali njene družbe (Barnett 2001, 130). Koncept okoljske varnosti sprejema okoljsko degradacijo kot pristno grožnjo človeški, nacionalni in mednarodni varnosti in stabilnosti (ibid.). Pri tem je treba omeniti, da se koncept okoljske varnosti razlikuje od tradicionalnih izzivov nacionalne varnosti, saj sta določanje in obravnavanje vzrokov, ki ogrožajo varnost, pogosto težavna. Pri konceptu okoljske varnosti gre namreč za nekonvencionalne grožnje, katerih posledice se odražajo v obliki okoljskih degradacij, ki jih praviloma sproži človek (Dyer 2001, 71). Univerzalno sprejete definicije okoljske varnosti žal ni. Opredelitve se pri posameznih avtorjih razlikujejo, vsem pa je skupno dejstvo, da je stabilnost okolja nepogrešljiv dejavnik državne varnosti kot celote. V nadaljevanju je nekaj opredelitev pojma okoljske varnosti iz izbrane literature.

Širša razlaga okoljske varnosti je lahko opredeljena kot normativna povezava, katere namen je spopadanje z negativnimi povezavami med okoljem in človekovimi dejavnostmi (Brock 1991, 407). Broadus in Vartanus (1991, 14) menita, da je okoljska varnost upravičeno zagotovilo za varovanje pred grožnjami destabilizacije in blaginje mednarodne skupnosti. Podoben pogled na opredelitev okoljske varnosti izraža tudi Porter (1995, 218–22), ki meni, da je okoljska varnost povezana z vsakršno grožnjo blaginji družbe, bodisi iz zunanjega vira, ki je lahko rezultat javne politike, bodisi zaradi povečanega izkoriščanja naravnih virov, ki niso nič manj vredni upoštevanja od tradicionalnih vojaških groženj. Ekundayo (2003, 651) pa trdi, da se koncept okoljske varnosti nanaša na varovanje razpoložljivosti virov nekega področja, ki spada v ekosistem, ta pa mora biti zavarovan pred onesnaževanjem, čezmerno izčrpanostjo, okuženjem ali katero koli drugo eksterno deprivacijo. Taka konceptualizacija pa v tem primeru lahko implicira antipol okoljski varnosti oziroma okoljski degradaciji.

Lodgaardova (1990, 22) opredelitev okoljske varnosti pa na primer ne vključuje samo trajnostnega izkoriščanja in varovanja okolja, temveč tudi minimiziranje tveganja verjetnosti za doživljanje negativnih posledic okoljskih sprememb, kar še posebej velja za primer industrijskega onesnaževanja. Podoben pogled na okoljsko varnost ima tudi Soroos (1995, 21), ki meni, da je okoljska varnost del širokega okvira, ki obsega vse

vrste ekološkega razvoja kot resnične grožnje blaginji človekove družbe, čeprav brez povečevanja verjetnosti oboroženih spopadov. Po njegovem mnenju so torej nevarnosti ekološke narave nevarnejše od oboroženih konfliktov.

Naslednji zanimiv primer uporabe koncepta okoljske varnosti pri inkorporaciji okoljskih standardov vedenja v menedžmentu vojaških operacij, ki spadajo pod jurisdikcijo različnih sfer nacionalnega varovanja, pa navaja Deudney (1990, 171), ki trdi, da je, medtem ko vojaške operacije preusmerjajo sredstva stran od tokov okoljskega financiranja, treba poudariti, da hkrati vplivajo destruktivno na okolje in pogosto povzročajo hude primere kopenskega onesnaževanja. Vendar pa večino primerov okoljske degradacije vseeno ne moremo naprtiti vojnami ali vojaškim operacijam. Tako je večina groženj nacionalni varnosti nedvomno posledica človekovih dejavnosti, ki ovirajo naravne procese ekosistemov.

Nekatere grožnje nacionalni varnosti so morda res naravnega izvora, a so hkrati postale še resnejše s konstantnimi človekovimi dejavnostmi. Barnett (2001, 135) kot primer navaja pogostejše orkane, potrese in poplave. Z uporabo realističnega pristopa pa se Romm (1993, 15–16) izogne opredelitvi pojma okoljske varnosti, in razvije tri kategorije okoljske varnosti, v katere spadajo:

- transnacionalni okoljski problemi, ki širše ogrožajo varnost, na primer globalno segrevanje ozračja;
- transnacionalni okoljski problemi izčrpanosti neobnovljivih naravnih virov, ki ogrožajo nacionalno varnost v tradicionalnem pomenu, na primer vodni in imigrantski problemi;
- posledice na okolje, ki jih povzročijo vojne in konvencionalni spopadi, na primer iztekanje nafte v morja in druge vrste vojaškega onesnaževanja.

Po Barnettu (2001, 131) se koncept okoljske varnosti nanaša na evalvacijo zveze okolja s stanjem neke države in njene družbe. Obsega okoljsko degradacijo kot ključni del grožnje človekovi, nacionalni in mednarodni varnosti ter stabilnosti. Po njegovem mnenju mora splošna definicija okoljske varnosti v praksi odgovoriti na štiri vprašanja, in sicer o tem, kdo je ogrožen, pred čim naj bo izvajano varovanje, kdo naj varuje in kako lahko pride do nevarnosti. Zadnje vprašanje se znotraj konceptualnega konteksta okoljske varnosti nanaša na nevarnost, povzročeno s tveganjem in z ranljivostjo, ki jo

povzroča okoljska degradacija. Posebna pozornost je namenjena tudi vprašanju o tem, kdo je ogrožen, ki povzema diskurz o povezavi varnosti in okolja.

Nekateri akademiki zagovarjajo okoljsko degradacijo kot domeno varnosti, saj neposredno vpliva na počutje in blaginjo prebivalstva (Sheehan 2005, 102). Spet drugi izpopolnjujejo realistično koncepcijo, v kateri je varnost v podmeni nacionalne države (ibid.). Tako postane okoljska varnost razumljena kot odsotnost nekonvencionalnih groženj okolju, ki so odločilne za ohranjanje delovanja države (Frédérick 1999, 100). Zelo pomembna je določitev, kako lahko grožnja nacionalni varnosti ogrozi blaginjo prebivalstva, kako vpliva na učinkovitost javne in tudi zasebne sfere ter ali resno zmanjša raznovrstnost pri izbiri odločitev, ki so na voljo nacionalnim vladam (Ullman 1983, 133). Če za blaginjo neke populacije okoljska nevarnost pogojuje le del teh političnih odločitev, je okoljska, človekova in nacionalna varnost nedvomno imanentna (Barnett 2001, 130).

Dandanes zaradi velike povezanosti sveta koncept okoljske varnosti obsega predvsem varnost in stabilnost celotne globalne skupnosti. V tem pogledu dodajam svojo opredelitev koncepta okoljske varnosti, saj si ta pojem razlagam kot relativno varovanje okolja pred uničenjem in degradacijo bodisi zaradi človeških bodisi naravnih vzrokov, kot so brezbržnost, nemarnost in nesreče oziroma z načini, ki prečkajo teritorialne zamejitve, in sicer z namenom ogrožanja preživetja in zdravja ljudi, državne integritete in stabilnosti mednarodne skupnosti.

2.2.1 Societalna dimenzija okoljske varnosti

Referenčni objekt societalne varnosti je družba s skupno identiteto, torej se koncept societalne varnosti ne nanaša na raven posameznika, ampak na raven kolektivnih identitet oziroma družbe (Wæver in drugi 1993, 120). Lipschutz (1992, 417, v Tennberg 1995, 250) družbo opredeljuje kot skupek družbenih institucij, katerih funkcija je izpolnjevanje potreb in zahtev članov družbe. Societalna varnost je pogojena z odsotnostjo nevarnosti, ki praviloma izvirajo iz temeljnih družbenih institucij, in z ogrožanjem zmožnosti družbene reprodukcije (Wæver in drugi 1993, 43). Societalna varnost nima velike komponente v okoljskih dejavnikih, a ponuja zanimivo osnovo za preučevanje konfliktnosti, na relaciji okoljskih problemov in varnostnih zadev. Wæver

in sodelavci (ibid., 55) trdijo, da se okoljske grožnje societalni varnosti pojavijo takrat, ko določeno ozemlje in populacijo prizadenejo okoljski problemi, ki so v neposredni povezavi s podnebjem, z ekologijo in s pomanjkanjem resursov. Načeloma pri tem varnost države ni preveč ogrožena. Le v določenih primerih manjših otočij, kjer lahko okoljski problemi pripeljejo do zvišanja vodne gladine, lahko to pomeni konec obstoja za določeno prebivalstvo (Buzan 1991, 450). Tak pogled na varnost, pri katerem je država v središču obravnave, ne poudarja čezmejnih okoljskih problemov. Osredinja se na dogodke, ki so v neposredni povezavi s posameznikom in z njegovo družbo, in tako namesto povezovanja okolja z nacionalno varnostjo pozornost preusmerja k okoljskim krizam ter njihovemu pomenu za družbo in posameznike (Deudney 1990, 468). Societalni pristop odseva tudi različne načine odnosov posameznikov in družbenih skupin z lokalnim in globalnim ekosistemom. Razumljena v tej smeri, societalna varnost kaže svojo relevantnost ne samo kot element varnosti države, temveč kot enota v mednarodnem sistemu, ki je ločena od države. Varnost države in societalna varnost sta tako del druga druge – sta povezani in lahko obstajata sami zase (Wæver in drugi 1993, 47). Tak pristop k varnosti je temelj societalne varnosti.

2.3 Okoljska dimenzija človekove varnosti

Pomembno vlogo v mednarodnem diskurzu o varnosti ima koncept človekove varnosti, ki ga je Razvojni program Združenih narodov (*United Nations Development Programme* – UNDP) predstavil leta 1994 (UNDP 1994, 22–46) in ki temelji na posameznikovih varnostnih potrebah. UNDP je prenesel bistvo tradicionalnega pojmovanja varnosti z nacionalne države na ljudi oziroma z zunanje vojaške grožnje na varovanje ljudi pred »bolezni, lakoto, brezposelnostjo, kriminalom, družbenim konfliktom, politično represijo in pred okoljskimi grožnjami« (ibid., 23). Predlaga, da se koncept varnosti, pogojen s teritorialno varnostjo, prenese na koncept varnosti, ki poudarja človekovo varnost skozi »trajnostni človekov razvoj«, ki obsega sedem glavnih dimenzij:

- ekonomsko varnost,
- prehrabeno varnost,
- zdravstveno varnost,
- okoljsko varnost,

- osebno varnost,
- varnost skupnosti,
- politično varnost.

Globalna človekova varnost je z vidika UNDP povezana z okoljskimi spremembami, kot so okoljska degradacija, čezmerna sečnja gozdov in izpusti toplogrednih plinov. UNDP zagovarja dejstvo, da so glavne grožnje človekovi varnosti v 21. stoletju predvsem dejanja človeka v obliki:

- čezmerne rasti prebivalstva,
- nesorazmernosti ekonomskih priložnosti,
- čezmernih mednarodnih migracij,
- okoljske degradacije,
- organiziranega kriminala,
- mednarodnega terorizma.

Vse omenjene grožnje človekovi varnosti so globalne narave in vplivajo na vsa bitja na tem planetu. Svetovne vojne in krize, uporaba jedrskega, biološkega in kemijskega orožja tako vplivajo na celotno človeštvo. Povzročajo propadanje okolja in so nevarni ne samo za zdajšnje, temveč tudi za prihajajoče rodove na tem planetu. Problemi, ki jih prinašajo globalne okoljske spremembe, z vse ekstremnejšimi vremenskimi razmerami, so ljudi prisilili v migracije.¹¹ V primeru suše v Sahari so se ti problemi začeli odražati v ponavljajočih se nasilnih izbruhih med nomadi in poljedelci (Bogardi in Brauch 2005, 92). Pomanjkanje vode pa večkrat povzroča tudi konflikte med Mavretanijo in Senegalom (Kippig 2004, 62).

Človekova dimenzija globalnih okoljskih sprememb obsega odgovornost in sposobnost prilagajanja družbe na te spremembe. Pri tem se porajajo vprašanja človekove motivacije pri reševanju problemov, pomembni pa sta tudi naša vloga in odgovornost glede na družbena, ekonomska, etnična in religiozna vprašanja (Bogardi in Brauch 2005, 86). Okoljske spremembe so tako spremembe narave kot tudi družbe in vplivajo na celotno človeštvo, ki je vzrok in tudi žrtev teh sprememb. Skupine povzročiteljev teh sprememb so zelo redko identične skupinam, ki so njihove žrtve.

¹¹ Migracije prebivalstva v Ljudski republiki Bangladeš so bile posledica okoljskih sprememb (Bogardi in Brauch 2005, 86).

Soros (2002, 58) meni, da ljudje izkušajo varnost v tolikšnem obsegu, da je njihova negotovost zmanjšana ali pa popolnoma izničena. Ta negotovost se pojavi, ko sta prisotna dva osnovna pogoja: grožnja in z njo povezana ranljivost. Grožnja je prisotna, kadar se pojavijo okoliščine, ki lahko škodljivo vplivajo na ljudi. Pomembna je tudi ranljivost, ko so ljudje izpostavljeni morebitnim škodljivim dogodkom in nimajo sredstev za učinkovito spopadanje s škodo, ki jo ti lahko povzročijo (ibid.). Človeštvo je na primer že dolgo soočeno z vojaško negotovostjo, ko gre za kombinacijo vojaških groženj, in z ranljivostjo, ki jo povzroči pomanjkanje sredstev za učinkovito obrambo. Podobno globalna okoljska degradacija ogroža varnost majhnih otoških in nižje ležečih držav, ki so dovzetne za posledica dviga morske gladine, ogrožena je varnost ljudi v mnogih pogledih, nekatere družbe pa so pri tem veliko dovzetnejše od drugih.

Medtem ko je v prevladujoči neorealistični koncepciji državne varnosti¹² osrednja država, okoli katere se vrti proces varovanja, se pri človekovi varnosti referenca »varnost« nanaša predvsem na posameznika oziroma na individuum. Vsekakor pa človekova varnost ne zapostavlja državne varnosti, v svojem bistvu sta koncepta imanentna (Bogardi in Brauch 2005, 97). Glavni razlog za to trditev vsebuje teza, da je za ohranitev oziroma vzpostavitev varnosti individuuma pogoj varnost teritorialne integritete, v kateri je ta. Bajpai (2003, 217) meni, da se varnost države ne konča za njenimi teritorialnimi zamejitvami, temveč je njen cilj varnost njene najmanjše celice, torej bitja, v tem primeru človeka. Pri konceptu človekove varnosti sta najpomembnejši predvsem dve vrednosti – telesna varnost posameznika in njegova osebna svoboda. Zadnja implicira dva postulata – telesno varovanje pred bolečino in uničenjem ter minimalno fizično blagostanje (Bajpai, 218).

Osebna svoboda implicira dve komponenti – nanaša se na posameznikovo svobodno izbiro oblike življenja in njegovo svobodo po druženju z drugimi posamezniki. Slednja se lahko imenuje državljanska svoboda. Človekova varnost torej vsebuje obe komponenti, ki pa sta podvrženi različnim oblikam groženj in nevarnostim. Glede

¹² Ko Grizold (2001, 130) govori o državni varnosti, ima beseda varnost dva pomena, in sicer pomen nacionalne varnosti, ki odraža stanje varnosti na ravni celotne države, in pomen »varnostništva kot skupka dejavnosti, s katerimi država sistemsko zagotavlja varnost na ravni celotne družbe«. V diplomskem delu je pojem državne varnosti razumljen predvsem v pomenu nacionalne varnosti.

nevarnosti človekovi varnosti težko najdemo osrednjo razlago. Nevarnost je tako neposredna kot posredna, od prepoznavnih subjektov, kot so druge države oziroma, nedržavnih akterjev do težje prepoznavnih strukturnih virov nevarnosti, ki izhajajo predvsem iz odnosov moči na različnih ravneh. Zato so slednje težko pripisane določenim akterjem oziroma so lahko nenamerne posledice drugih dejanj ali celo posledica nedelovanja. Kot dodaten razlog za imanentnost nacionalne in človekove varnosti pa je mogoče opozoriti na dejstvo, da obstajajo grožnje, ki jih država preprosto ne zmore nadzirati. Te grožnje so zunanje ali pa notranje. Tako je lahko določena država varna pred drugimi državami, a je stanje varnosti individuumov lahko kljub temu kritično, saj jo je transnacionalnim oziroma subnacionalnim silam uspelo oslabiti. Sčasoma lahko pride do scenarija, ko se država ni več sposobna braniti pred drugimi državami, saj je izgubila notranjo moč (ibid.). Država lahko zaradi različnih razlogov izgubi legitimnost in začne delovati proti svojemu konstitutivnemu elementu, torej prebivalstvu, kar lahko vodi tudi do inverzije nacionalne in človekove varnosti (Mathew 2002, 8). Imanentnost omenjenih postulatov torej dokazuje vlogo države kot instrumenta za varovanje posameznika. Z zgodovinskega vidika je res tako, saj so bile države vedno obravnavane kot najučinkovitejša umetna tvorba za varovanje in svobodo posameznikov, kar pa ne priča o njihovih različnih ravneh učinkovitosti (ibid.). Nekatere države so pri tem popolnoma neučinkovite, vsekakor pa se to nanaša tudi na vrsto politične ureditve neke države, vendar je v tem primeru dovolj, da poudarimo pomembnost nacionalne varnosti z vidika človekove varnosti.

Vsekakor pa se je treba zavedati, da je koncept človekove varnosti neposredno povezan s konceptom mednarodnega miru in varnosti (Prezelj 2008, 9). Poročilo »High-level Panel« o grožnjah, izzivih in spremembah z naslovom Varnejši svet: naša skupna odgovornost (*A More Secure World: Our Shared Responsibility*) že na začetku jasno opredeli grožnje človekovi in državni varnosti, ki prihajajo od nedržavnih akterjev in držav (Združeni narodi 2004, 11–12). V tem pogledu je človekova varnost postavljena ob bok državni varnosti v nacionalnem in mednarodnem kontekstu (Prezelj 2008, 9).

To pomeni, da je koncept nacionalne varnosti v medsebojni zvezi s konceptom mednarodne varnosti, saj s tem ko država sistemsko zagotavlja varnost svoje družbe, hkrati bolj ali manj omejuje varnost globalne družbe. Gre predvsem za situacijo, v kateri se prebivalstvo države ne more počutiti varno (zaradi strahu pred zmanjšanjem telesne

varnosti), čeprav država vodi vojno na območju, ki ni v neposrednem stiku z njenim prebivalstvom, saj je predpogoj za vojno grožnja nacionalni oziroma človekovi varnosti v smislu ogroženosti oziroma zunanjega sovražnika. To je pomembno predvsem zaradi tega, ker se »varnost /.../ nanaša tako na posameznika, družbo ali državo v celoti kot tudi na mednarodni sistem« (Grizold 2001, 83). Bolj kot na države se v diplomskem delu osredinjam predvsem na naravne pojave, ki lahko posredno ogrozijo mednarodno varnost oziroma mednarodno skupnost, saj lahko v tem primeru mednarodno varnost razumemo predvsem kot varnost, ki se nanaša na globalno mednarodno skupnost (ibid.).

Glede na to, da sta človekova in mednarodna varnost tako povezani, lahko sklepamo, da okolje posredno vpliva na mednarodno varnost, saj je z vidika groženj človekove varnosti pojav okoljske degradacije pomemben na dva načina. Najprej so lahko neposreden vir negotovosti državnim interesom in neodvisno od njih, in prebivalstvu, ki se lahko počuti negotovo. Na drugi strani pa, kot je bilo ugotovljeno v drugem poglavju diplomskega dela, različne vrste okoljske degradacije povečajo dejanske ali potencialne oblike negotovosti, kot so revščina, diskriminacija in terorizem, ki se lahko odrazijo v sprožitvi mednarodnih okoljskih konfliktov (Homer-Dixon in Levy 1998, 192). Podlaga zanje so seveda kronična notranja družbena trenja glede pomanjkanja naravnih virov in sposobnosti pridelovanja hrane, kar se bo, kot trdi Homer-Dixon (1994, 40), odrazilo v številčnejšem pojavu avtoritarnih režimov, ki bodo, z namenom po odvrčanju pozornosti ljudi od nacionalnih problemov in nezadovoljstva, netili spore na zunanje-političnem področju.

Poudarek okoljske dimenzije človekove varnosti implicira dve ključni dejstvi: ohranjanje ekološkega ravnovesja nacionalne družbe, ki je pri tem ključnega pomena, kot tudi preprečevanje in nadzor nad konflikti, ki izhajajo iz slabšanja stanja okolja (Brunée 1995, 1742). Tu se je smiselno navezati predvsem na morebitne strategije človeške družbe pri spopadanju z globalnimi okoljskimi problemi. V tem kontekstu je treba mednarodno varnost razumeti »kot skupek ukrepov, ki zagotavljajo obstoj vseh držav, temeljni pogoj obstoja in razvoja mednarodne skupnosti« (Grizold 2001, 130). Pri tem gre predvsem za razlikovanje med tistimi ukrepi, katerih namen je upravljanje z grožnjami, ki jih predstavljajo okoljske spremembe, in med tistimi, ki so usmerjene k zmanjševanju človekove ranljivosti. Poleg tega je treba opozoriti še na dejstvo, da nekatere strategije lahko na nacionalni ravni izvajajo države, za druge pa je predpogoj

določena mera mednarodnega ali globalnega sodelovanja (Soros 2002, 61). V okviru teh ukrepov oziroma strategij se zato namesto na konfliktni model zagotavljanja mednarodne varnosti v diplomskem delu osredinjam predvsem na kooperativnega, v oblikah bilateralnega in multilateralnega »sodelovanja med državami ter drugimi subjekti mednarodnih odnosov, za zagotovitev njihove posamezne varnosti in varnosti vseh skupaj« (Grizold 2001, 140). V naslednjem poglavju se torej osredinjam predvsem na mednarodno sodelovanje, katerega cilj je zmanjševanje okoljskih groženj in destabilizacije mednarodne varnosti.

3 Pristopi k mednarodnemu sodelovanju

V tem poglavju je predstavljenih nekaj splošnih pogledov na pojav mednarodnega sodelovanja in njegovega osmišljanje glede na tri različne teorije: neorealizem, liberalni institucionalizem in konstruktivizem. Literatura s področja mednarodnega sodelovanja je zelo obsežna, v njej pa je veliko praktičnih razlag, zakaj akterji, predvsem države, v mednarodni skupnosti sodelujejo.

Axelrod (1984, 3) trdi, da obstaja kooperacija med akterji predvsem zaradi težnje po realizaciji absolutnih koristi, ki izhajajo iz sodelovanja. S tem ko se število akterjev povečuje, posledično izginjajo možnosti sodelovanja. Milnerjeva (1992, 474) pa ugotavlja, da je pripravljenost akterjev na medsebojno sodelovanje odvisna predvsem od pričakovanj. Večja verjetnost sodelovanja v prihodnosti pogojuje verjetnost medsebojnega sodelovanja v sedanjosti. Keohane (1984, 89) meni, da je sodelovanje sproženo in vzdrževano z mednarodnimi režimi, ki zmanjšujejo tveganje in povečujejo možnost vzajemnih koristi med akterji. Pravila povečujejo varnost vedenja akterjev v prihodnosti. Haas (1992, v Müller 1993, 3) pa ugotavlja, da sta dimenzija in trajanje sodelovalnega odnosa odvisna predvsem od moči in vpliva epistemoloških skupnosti, ki določajo postopke in vplivajo na odločanje določenega akterja. Iz različnih vidikov o sorodni temi mednarodnega sodelovanja je lepo razvidno, kako si mednarodno sodelovanje predstavljajo teoretiki, ki na področju mednarodnih odnosov pripadajo različnim strujam.

Pojem sodelovanje si Müller (1993, 4) predstavlja kot transformacijo konkurenčnih odnosov in konfliktov ter kot sodelovalna razmerja akterjev, ki jih deli na:

- primere kongruence interesov;
- primere antagonističnih konfliktov, ki se odražajo v situacijah »zero sum« oziroma v igri ničelne vsote.¹³

Sodelovanje v okolju, kjer prevladuje divergenca interesov, medsebojni sodelovalni odnosi tako poudarjajo peščico skupnih interesov akterjev. Referenčni objekt

¹³ Young (1989, 2) igro »zero-sum« razlaga kot situacijo, v kateri so si preference akterjev diametralno nasprotne. Ko na eni strani akter s sodelovanjem pridobiva, na drugi strani drugi akter ravno toliko izgublja.

sodelovanja tako ni igra »zero sum«, v kateri akterji na podlagi skupnega interesa tekmujejo v pridobivanju koristi. Sodelovanje nastane v situacijah, ko so akterji na podlagi svojih interesov, ki so lahko konfliktni kakor tudi skupni, pripravljeni prilagoditi svoje vedenje glede na druge akterje (Axelrod in Keohane 1993, 85). Sodelovalni odnos med akterji je torej lahko prostovoljen ali pa ga vsili močnejši. Vendar pa smo pogostejše priče primerom, ko kljub odsotnosti centralne avtoritete v mednarodnem anarhičnem okolju prihaja do sodelovanja med akterji, ki ni podvrženo prisili. V tem primeru se zastavlja vprašanje, zakaj so se akterji pripravljeni zanesti na sodelovanje, ko pa ni nobene nadrejene moči, ki bi jih v to silila, ali pa v primeru goljufij in prevar v kooperativnem odnosu nudila zaščito (Oye 1986, 5–6).

Odgovora na to vprašanje sta dva:

- akterji sodelujejo iz altruizma ali pa iz občutka delovne obveznosti za skupno dobro in v dobro državnih ali družbenih enot;
- akterji sodelujejo iz razuma oziroma racionalno predvidenih osebnih interesov.

Iz obeh premis lahko logično zaključimo, da sodelovanje zagotavlja dobičke. Vsak akter tako rekoč pomaga drugemu pri doseganju njegovih ciljev. Pri tem akter glede na spreminjanje pričakovanj svojega dobička spreminja tudi vedenje. Pri tem ne gre za altruizem: »... slutnja po izboljšavi situacije enega vodi do spreminjanja politike drugega ...« (Milner 1992, 468). S tem pridobimo zadovoljivo razlago sodelovanja na podlagi osredinjenega ravnanja, ki sproža vzajemno spreminjanje politike, da na koncu vse strani pridobijo več kot na začetku (ibid.).

3.1 Neorealizem

Neorealisti opazujejo odnose v mednarodni skupnosti kot precej kruto realnost. Mednarodni sistem je predstavljen kot brutalna arena, v kateri ni prostora za zaupanje in kjer države druga drugo izkoriščajo (Van Evera v Mearsheimer 1995, 9). V mednarodni odnosih tako prevladuje konstantno stanje neizprosne borbe za varnost in prevlado, ki ju iz ozadja stalno povzroča grožnja vojne (Mearsheimer 1995, 9). Države se tako ne borijo samo za svojo prevlado v anarhični mednarodni skupnosti, temveč skrbijo predvsem za to, da tudi druge države ne bi pridobile preveč na moči, saj je moč

najpomembnejša komponenta v neorealistični teoriji, ki narekuje odnose med državami. Vzroke za tako pesimistično percepcijo sveta neorealisti črpajo predvsem iz petih premis, ki po njihovem mnenju določajo mednarodni sistem (ibid., 11):

1. Struktura mednarodnega sistema je anarhična, torej sistem sestoji iz neodvisnih političnih enot in brez neke superiorne oblasti nad njimi.
2. Vsaka država (neodvisna politična enota) poseduje neko vojaško sposobnost in je tako imanentno nevarna za druge države.
3. Nobena država ne more biti prepričana o namerah drugih držav, torej odnosi med državami v osnovi temeljijo na nezaupanju in so podvrženi stanju pripravljenosti.
4. Glavni motiv, ki žene države, je preživetje.
5. Države se zaradi preživetja v anarhičnem mednarodnem sistemu vedejo racionalno.

Na podlagi navedenih premis realisti zaključujejo, da države razmišljajo in se vedejo agresivno ter pri tem oblikujejo vzorec sodelovanja (ibid.). Sodelovalni odnos je nedvomno težko doseči, še težje pa ga je ohranjati. To dejstvo povzročata dva bistvena dejavnika, ki ju realisti obravnavajo kot pomembna pogoja za neuspešnost sodelovanja – bojazen relativnih koristi in možnost prevare (Grieco 1988, 116).

Države, ki se nagibajo k sodelovanju, morajo tako predvideti, kako bodo koristi od sodelovanja razporejene mednje. Razporeditev se lahko udejanji na dva načina: prvi način obsega filozofijo sodelovanja glede na absolutne koristi, kar pomeni da se vsaka stran osredinja samo na povečevanje lastnega dobička, pozornosti pa ne namenja obsegu pridobljenih koristi, ki so jih v kooperativnem odnosu pridobile druge strani. Pomembno je samo to, kako vedenje druge strani vpliva na maksimiziranje lastnega dobička. Glede na to, da države v realističnem svetu skrbi predvsem ravnotežje moči, pa je po drugi strani relativni dobiček tisti, ki ima za države največjo težo, ko razmišljajo o sodelovanju. Država nikakor noče pridobiti manj koristi iz naslova sodelovanja, kot pa jih pridobi druga država, saj je to za prvo državo lahko pogubno, torej je sodelovanje v realističnem svetu toliko težje (ibid.). Drugi dejavnik, ki je bil že omenjen, pa dodatno prispeva k zadržanosti držav pri sklepanju sporazumov in mednarodnem sodelovanju, saj lahko neka država pri sporazumih goljufa in si tako pridobi relativno korist (Mearsheimer 1995, 13). Vendar pa omenjene ovire tudi po mnenju realistov ne zadostujejo, da bi države ohranjale status quo in mirno opazovale sodelovanje drugih držav. Nekateri akademiki, na primer Glaser (1994, v Baylis 2006, 305), trdijo, da

kooperativna politika povezovanja bolje vpliva na varnostni položaj države kot pa tekmovalna. Predvsem logika »ravnotežja moči« je vedno znova povod, da se v realističnem svetu države med seboj povezujejo, tvorijo zavezništvo in sodelujejo v bojih proti skupnemu sovražniku. Ne nazadnje se dogovori lahko sklenejo tako, da navidezno odražajo ravnotežje moči, s čimer se zelo zmanjšuje možnost prevare (Mearsheimer 1995, 13).

Neorealisti priznavajo tudi vlogo institucij, kljub temu pa menijo, da njihova pravila odražajo predvsem osebne interese, ki temeljijo na tradicionalni razporeditvi svetovne moči. Mearsheimer (ibid.) tako trdi, da najmočnejše države v mednarodnem sistemu ustanavljajo in oblikujejo institucije, tako da lahko še naprej ohranjajo ali celo povečujejo svojo moč. Torej so institucije v tem pogledu predvsem »arene za izvajanje moči skozi odnose« (Ewans in Wilson 1992, 330). Za realiste je torej vprašanje vojne in miru predvsem vprašanje ravnotežja moči, kjer imajo institucije le sekundarno vlogo, saj odražajo trenutno stanje (Mearsheimer 1995, 13). Vendar pa neorealisti poudarjajo, da bi mednarodne institucije lahko imele večjo moč na področjih, ki niso povezana z nacionalno varnostjo, a se jim v okviru okoljskega sodelovanja in zaščite okolja v tem primeru ne zdi mogoče, da bi prišlo do kooperativnega razmerja (Lamy 2006, 216). Kot suverena politična enota v anarhični skupnosti se mora država tako sama zavarovati pred zunanjimi grožnjami, v tem primeru tudi pred okoljskimi. Pri morebitnem boju za naravne vire vidijo realisti dodatno grožnjo varnosti držav. Od teh surovin so odvisne tudi varnostne sposobnosti neke države in posledično njen obstoj, torej bo mednarodna skupnost še toliko bolj podvržena nezaupanju in uporabi sile (Pease 2003, 209, 210). Dejstvo je tudi, da realisti mednarodnih okoljskih problemov ne vidijo kot takih, ki bi zahtevali usklajevanje s politiko visokega ranga.

3.2 Liberalni institucionalizem

Liberalni institucionalisti priznavajo države kot glavne akterje, vendar pa v primerjavi z realisti ne trdijo, da so edini akterji v mednarodni skupnosti (Grieco 1988, 121). Po njihovem mnenju je skupna lastnost držav, da so racionalni akterji, ki vedno iščejo nove priložnosti po maksimiranju svojih dobičkov in jih pri tem vodijo njihovi interesi (Lamy 2006, 214). V primerjavi z neorealisti se ne ukvarjajo toliko z vprašanji vojne in miru,

temveč jih zanima, ali lahko države, ko med seboj nimajo fundamentalno nasprotnih interesov, med seboj sodelujejo (Axelrod 1984, 3). Vendar pa njihove racionalnosti ne smemo enačiti z racionalnostjo, ki jim jo pripisujejo neorealisti.

V primerjavi z motivom preživetja gre v kontekstu liberalnega institucionalizma bolj za motivacijo po maksimizaciji dobičkov (Grieco 1988, 122). Lamy (2006, 214) trdi, da kljub največjim negotovostim v procesu sodelovanja, kot so neprilagodljivost in prevare, države vseeno sodelujejo, ne glede na končno razporeditev dobičkov. Po mnenju liberalnih institucionalistov je torej mednarodno sodelovanje za države vsekakor koristno, kar potrjuje Milnerjino trditev z začetka poglavja (1992, 468). Predvsem goljufije in prevare so bistvena ovira držav pri sodelovanju. Oye (1986, 11) si goljufanje predstavlja predvsem kot »kršitev dogovora /.../, ki večinoma implicira neopazovano neizpolnjevanje predpisov«.

Analitično središče liberalno-institucionalistične literature je tako nedvomno zapornikova dilema, ki povzema bistvene ovire, s katerimi se morajo države soočiti, da dosežejo sodelovanje (Mearsheimer 1995, 17). Zanimivo se zdi predvsem to, da je fatalna problematika v procesu sodelovanja pri liberalnih institucionalistih v diametralnem nasprotju z realistično teorijo. Realiste v primerjavi z liberalnimi institucionalisti zanima predvsem relativni dobiček, institucionalisti pa se zadovoljijo s kakršnim koli povečanjem lastnega dobička. V primerjavi z realisti, ki se v primeru morebitnega slabšega končnega položaja ne spuščajo v kooperativno razmerje, pa se pri tem institucionalisti srečujejo z dvema možnima opcijama. Državi lahko sodelujeta ali pa goljufata, tega početja pa druga drugi seveda ne zmoreta potrditi. Glede na to, da je vsaki državi mar le za povečanje lastnega dobička, se za strategijo druge države ne zmenita, dokler je ta v skladu z interesi povečevanja dobička. Vsekakor pa je najatraktivnejša strategija vsake države goljufanje in hkrati upanje, da druga država ostaja pri zasledovanju svoje prvotne strategije oziroma dogovorov. A teh dejstev se zavedata obe državi, vsaka izmed njiju pa ve za goljufive namere druge. Glede na to, da vzajemno goljufanje vodi v najslabšo možno situacijo, bi bilo za obe državi bolje, da bi spoštovali prvotne dogovore in med seboj konformno sodelovali. Tako najatraktivnejša strategija ni vedno optimalna.

Rešitev te dileme je v tem, da se državam uspe vzajemno prepričati, da je zanje veliko pomembnejše dolgoročno sodelovanje kot pa kratkoročni profiti. To prepričevanje držav za odločitev o vzajemnem sodelovanju ter opozarjanje na negativne posledice, ki jih povzroča goljufanje, je po mnenju liberalnih institucionalistov ena izmed glavnih nalog, ki jih opravljajo mednarodne organizacije (Mearsheimer 1995, 17). Z opozarjanjem so mišljene predvsem sankcije, ki lahko doletijo potencialne goljufe, postranska neprijetnost, ki poleg tega neizogibno doleti take države, je predvsem ogrožanje lastne kredibilnosti v vse redkejših kooperativnih odnosih z drugimi državami (ibid., 18). Kot argument v prid mednarodnim institucijam navajajo liberalni institucionalisti predvsem pravila in norme, po katerih se uravnavajo odnosi v mednarodnih institucijah, na primer: »... sposobnost komuniciranja in sodelovanja držav temelji na /.../ institucijah /.../, ki se med seboj razlikujejo glede na vprašanja, ki jih obravnavajo /.../, in glede na pravila, ki jih vsebujejo /.../; države so središče naše interpretacije svetovne politike /.../, vseeno pa imajo pravila formalno in tudi neformalno veliko pomembnejšo vlogo ...« (Keohane 1989, 2). Pravila v tem »pogodbenem odnosu«, v katere so se poglobili predvsem Haas, Keohane in Levy (1993, 11), so lahko uporabljena z namenom doseganja več ciljev, med drugim doseganja več transakcij med določenimi državami v prihodnosti. Axelrod in Keohane (1983, 248) pri tem menita, da lahko pravila skozi čas povečajo število transakcij med določenimi državami. Pravila lahko predvsem uskladijo vzajemno delovanje držav tudi na drugih problemskih področjih, kar povzroča njihovo večjo interdependenco, kar hkrati tudi zmanjšuje možnost goljufij (Haas, Keohane in Levy 1993, 11). Struktura pravil med drugim povečuje razpoložljivost informacij, ki so na voljo državam v kooperativnem odnosu (ibid.). Ne nazadnje Keohane (1989, v ibid.) trdi, da pravila znižujejo transakcijske stroške posameznih sporazumov, saj lahko države, ko institucije opravljajo svojo funkcijo, vložijo veliko manj navora v nadzorovanje sporazumov. Institucije tako s povečevanjem učinkovitosti mednarodnega sodelovanja postajajo z vidika interesov posameznih držav veliko atraktivnejše. Sicer pa se liberalni institucionalisti v precejšnji meri izogibajo varnostnim vprašanjem in še večjo pozornost namenjajo ekonomskim ter tudi okoljskim.¹⁴ Liberalni institucionalisti večinoma menijo, da so mednarodne institucije poglavitni razlogi mednarodne

¹⁴ Pragmatičen primer liberalno-institucionalistične teorije na področju okolja prikazuje del avtorjev Haasa, Keohana in Levyja (1993), z naslovom *Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environmental Protection*.

stabilnosti. Keohane (1984, 88) meni, da odločilnih strukturnih učinkov, ki vplivajo na vedenje akterjev, ne povzroča stanje anarhije, ampak z institucionalizacijo mednarodnih odnosov pridobljeno stanje kulture. Njihovo delovanje se ne navezuje samo na lastne interese, ampak tudi na pričakovanja pozitivnih učinkov dolgotrajnega sodelovanja. Proces institucionalizacije kolektivne obdelave problematike, ki izhaja iz mednarodnega interdependenčnega okolja, je za Rittbergerja (1994, 77) edini način reševanja osrednjih političnih problemov.

3.3 Konstruktivizem

Konstruktivizma, katerega začetki segajo v sredino 80. let, spada med postpozitivistične teorije. V primerjavi z realizmom in liberalnim institucionalizmom, ki za osnovno dejstvo sprejemata fiksne interese držav, omejene z distribucijo moči, se konstruktivizem na drugi strani pogloblja v izvor idej, znanja, interesov, norm in pravil, v želji po zanesljivejšem določanju državnih interesov in organizaciji svetovne politike (Barnett 2001a, 252). Konstruktivizem je bolj kot dejanska teorija mednarodnih odnosov metateoretični pristop k preučevanju družbene realnosti (Risse 2002, 598). Nanaša se na moč družbene razlage, ki obsega preference v specifičnih vprašanjih in metode družbene raziskave (Fearon in Wendt 2002, 52). Bistvo konstruktivistične filozofije se namreč vrti okrog vprašanj o tem, do kolikšne mere je konvencionalna metodologija, ki se osredinja na vzročne razlage, primerna za razumevanje medosebnih pomenov, po čem se vzročne razlage razlikujejo od konstitutivnih in do kolikšne mere si lahko prizadevamo za teorije srednjega dosega (angl. *middle-range*) in posplošitve v času in prostoru« (Risse 2002, 598–599). Checkel (1998, 325) kot dve glavni premisi navaja, da je okolje, kjer delujejo agenti (države), tako družbeno kot tudi materialno in da struktura (mednarodno okolje) agentom posreduje razumevanje lastnih interesov. Konstruktivizem torej postavlja v ospredje konstitutivno vlogo mednarodnih institucij, vključno z normami, ter se ne osredinja samo na vzročne učinke družbenega okolja in na akterje (Onuf 1989, Kratochwill 1989 in Wendt 1999, v Risse 2002, 599). Preučuje, kako pravila, norme in institucije oblikujejo interese držav in drugih mednarodnih akterjev. Poleg regulacije vedenja imajo za konstruktiviste družbene norme tudi konstruktivno vlogo pri oblikovanju identitete akterjev. Kot primer Risse navaja, da suverenost ne uravnava samo delovanja države v mednarodnem okolju, temveč tudi

določa bit države ali pa spoštovanje človekovih pravic, in ljudi ne varuje samo pred intervencijo države, ampak določa, kakšna mora biti civilizirana država v sodobni mednarodni skupnosti (ibid.). Predvsem zato se konstruktivisti »osredinjajo na družbene identitete akterjev, da bi razložili njihove interese« (Katzenstein 1996, v ibid., 600). Lastnosti akterjev torej ni mogoče opisati brez upoštevanja družbene strukture, v katero so vpeti. Strukturni dejavniki kot tudi mišljenje posameznikov o svetu tako determinirajo vedenje države v mednarodnem okolju (Mearsheimer 1995, 40).

Ideje imajo pri tem po mnenju konstruktivistov zelo pomembno vlogo, saj naj bi svet družbeno konstruirali ljudje, katerih vedenje je posredno povezano z njihovim mišljenjem, ki je tem ljudem oziroma določeni skupini skupno. Wendt (1992, 395) meni, da sile idej oziroma »institucije pogosto spreminjajo okolje«. Institucije konstruktivisti vidijo bolj kot družbeno prakso, in ne kot materialistično ustanovo, saj materialni dejavniki nimajo moči za neodvisno snovanje pomena, ki jim je vnaprej določen. O strukturi ravni konstruktivistov torej lahko razmišljamo na dva načina: struktura sama po sebi vsebuje idealistično komponento, materialni dejavniki pa so pomembni za družbeno delovanje v skladu s skupnim prepričanjem (Wendt 1995, 71–81). Vendar pa je vloga mednarodnih institucij za konstruktiviste pomembna. Kot struktura vplivajo na podlagi skupnih prepričanj na identiteto, posledično pa na interese in vedenje (Guzzini 2006, 8). Finnemoreja v svojem delu *National Interests in International Society* (1996) na primeru mednarodne organizacije lepo ponazori, kako norme, ki utelešajo določeno logiko primernosti, posredujejo državam novo razumevanje lastnih interesov (Finnemore v Checkel 1998, 331). Mednarodne institucije lahko učijo države ceniti določene cilje. Za primer Checkel (ibid.) povzema Finnemorejevo in navaja birokracijo nacionalne znanosti v primeru Unesca ter blaženje revščine kot politični cilj Svetovne banke. V teh primerih tako pride do novih interesov, ki jih ne spodbudi državni aparata močnih držav, temveč so razpršeni na države od zunaj, torej na podlagi norm institucije. Mednarodne institucije tako niso samo enote zniževanja transakcijskih stroškov, kot jih predstavljajo neoliberalisti, temveč so objekti, ki so zmožni oslabiti države in njihovo moč. Mednarodne institucije torej lahko ovirajo in tudi konstituirajo tako države kot tudi njihove interese (ibid.). Konstruktivisti zato vztrajajo pri stališču vzajemne konstitutivnosti družbenih struktur in agentov, saj družbeno okolje, v katerem smo, reproducira in spreminja kulturo skozi vsakdanje izkustvo (Risse 2002, 599). Ideje definirajo mednarodno strukturo, ki naprej konstruira

ideje, interese in delovanje držav, ki nato reproducirajo strukturo in jo hkrati spreminjajo (Barnett 2001a, 252).

Za namen diplomskega dela lahko pojem sodelovanja najboljše razumemo kot neprisilne odnose med akterji, ki se legitimirajo v kontekstu mednarodnih institucij. V nadaljevanju so zato opisane lastnosti institucionalnih konstruktov mednarodne skupnosti.

3.4 Institucionalizacija mednarodnega sodelovanja

Splošno sprejeto dejstvo je, da okoljska problematika presega meje nacionalnih držav. Poleg tega se države že dalj časa zavedajo neizogibnosti medsebojnega sodelovanja v obliki mednarodnih institucij. S tem dejstvom se dandanes oblikuje nova raven mednarodne soodvisnosti, ki jo omenja tudi Šabič (1997, 30) v članku *Institucionalizacija mednarodne skupnosti od 17. stoletja pa do druge svetovne vojne*.

Realnost držav kot osrednjih političnih enot v sodobni mednarodni skupnosti je sicer treba priznati, vendar pa države med seboj prostovoljno sodelujejo in se povezujejo tudi na mednarodni ravni, če narava problema zahteva tako mednarodno sodelovanje, in tem bolj, če problem, ki ga je treba reševati, ogroža tudi njih. Čim večje so možne globalne posledice nereševanja določenega problema, tem manj je manevrskega prostora za tako imenovane neoprepire o tem, ali tako sodelovanje prinaša absolutni ali relativni dobiček.

3.4.1 Mednarodne institucije

Keohane (1989, 2) ugotavlja: »Sposobnost držav za komunikacijo in sodelovanje je odvisna od institucij človeške narave ...«. Na podlagi te temeljne premise neoliberalnega institucionalizma je mogoče ugotoviti povezave med različnimi prispevki, ki se ukvarjajo z nastankom, s funkcijami, strukturo in z delovanjem mednarodnih institucij. Žal splošno sprejetega opisa mednarodnih institucij še danes ni, že od nekdaj pa je očitna silna akademska težnja po ustrezni opredelitvi. Nekateri akademiki, ki so pri raziskovanju nastanka mednarodnih institucij orali ledino, so ta pojav le bolj ali manj

uspešno opisali kot kooperativne institucije oziroma neformalno ogrodje sodelovalnih odnosov mednarodnih akterjev, ki nastajajo v določenem času zaradi ustaljenega načina reševanja skupnih problemov (Kohler-Koch 1989, 52). Med priznane akademike, ki se ukvarjajo s tem vprašanjem, zagotovo spada Young (1989, 93), ki kot temelj institucij zagovarja »razpoznavne vzorce vedenja in prakse, v katerih se zbližujejo pričakovanja«. North in Thomas (1970, v Mearsheimer 1995, 8) pa institucije opisujeta kot skupek pravil, ki določajo smernice, po katerih države med seboj sodelujejo in tekmujejo. Predpisujejo sprejemljive in prepovedujejo nesprejemljive oblike državnega vedenja. Krasner (1983, 2) v poglavju *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables* k temu dodaja, da so ta pravila države izpogajale, vendar vsebujejo odobritev skupnih norm, ki so »standard vedenja v smislu pravic in dolžnosti«. Med mednarodnimi institucijami in mednarodnimi režimi sicer so ločnice, a te pri raziskovanju institucionaliziranih načinov mednarodnega sodelovanja nikoli niso bile v ospredju. Veliko akademskih avtorjev ta dva pojma preprosto enači (Keohane 1984, 57 v Krasner 1989, 3; Mearsheimer 1995, 6 v Levy, Young in Zürn 1995, 274).

Za namen diplomskega dela se pri diferenciaciji obeh pojmov pridružujem Youngu (1989, 13), ki mednarodne institucije deli v dve skupini. Na eni strani govori o mednarodni ureditvi, ki je širši okvir dogovorov in večine specifičnih vprašanj, upravlja tudi aktivnosti (skoraj) vseh članov mednarodne skupnosti. Na drugi strani pa govori v primeru bolj specializiranih dogovorov, ki so posledica jasneje opredeljene dejavnosti, ki so naravno omejene na določeno število akterjev, ki jih povezuje specifična problematika nekega geografskega področja, kjer mednarodne institucije prevzamejo vlogo mednarodnih režimov (ibid.). Režimi so lahko visoko formalizirani in stabilni, lahko pa obstajajo tudi brez kakršnih koli formalnih sporazumov. Danes je znanih veliko režimov, ki se ukvarjajo z reševanjem okoljskih vprašanj. Tako na primer lahko govorimo o mednarodnih režimih varovanja polarnega medveda, človekovih dejavnostih na Antarktiki, omejitvah mednarodnega zračnega onesnaževanja in podobnem (Vogler 2000, 152–153).

3.4.2 Mednarodni režimi

Izraz mednarodni režimi se torej uporablja v zvezi z široko definiranimi dogovori med državami, za koordiniranje svojih pričakovanj in združevanja različnih vidikov mednarodnega vedenja na različnih problemskih področjih (Kratowill in Ruggie 1986, 759). Izhodišče za nastanek mednarodnih režimov so predvsem interesi akterjev glede razvijanja skupnih rešitev problemov na ekonomskem, političnem, socialnem, tehničnem ali okoljskem področju. Pri tem gre za »nize implicitnih ali eksplicitnih načel, norm, pravil in procedur odločanja, o katerih se na določenem področju mednarodnih odnosov približajo pričakovanja akterjev« (Krasner 1983, 2). Ta opredelitev mednarodnega režima je postala znana tudi kot Krasnerjeva definicija in je najmanjši skupni imenovalec mednarodnih režimov (Roter 1999, 33). Podobno definicijo mednarodnih režimov sta oblikovala tudi Keohane in Nye (1977, v Krasner 1983, 2), ki trdita, da so mednarodni režimi nizi vodilnih načrtov, ki vključujejo mreže načel, norm in postopkov za urejanje vedenja in nadzorovanja njegovih učinkov. Strangeeva (1983, 339) ugotavlja, da nekateri avtorji uporabljajo ozek koncept in o režimih govorijo kot o eksplicitnih ali implicitnih mednarodnih sporazumih, ki jih po navadi izvajajo mednarodne organizacije. Sem potemtakem spada tudi že omenjena opredelitev mednarodnega režima, ki sta jo določila Keohane in Nye. Strangeevi (ibid., 334) se na primer mednarodni režimi zdijo predvsem upravljanje družbi, ki ga izvaja posameznik, dinastija ali skupina, ki ima dejansko moč nad preostankom družbe. Poleg Rittbergerja (1993), ki Krasnerjevo definicijo malo preoblikuje in o režimih govori kot o obliki institucionaliziranega mednarodnega sodelovanja s pravili igre, o katerih se akterji na mednarodnem prizorišču dogovorijo, hkrati pa omejijo vrsto legitimnega ali sprejemljivega vedenja na točno določenem področju aktivnosti, pa Young (1989, 12–13) razmišlja drugače, saj trdi, da so mednarodni režimi človeški artefakti, za katere sta značilni združena vedenjska regulacija in konvergentnost pričakovanj njihovih članov, kot vse družbene institucije, praksa, pa so sestavljene iz identifikacije vlog, povezanih s pravili, ki določajo odnose med nosilci teh vlog.

Osrednjo vezno tkivo različnih koncepcij mednarodnih institucij oziroma režimov vsebuje naslednje elemente (Krasner 1983, 2):

- načela: prepričanja o dejstvih in vzrokih;

- norme: standarde primerne vedenja, za akterje z določeno identiteto, v smislu pravic in dolžnosti;
- pravila: posebne predpise ali prepovedi nekega dejanja;
- postopke odločanja: splošno sprejete načine odločanja.

Haas (1983, 25) meni, da norme izražajo splošno idejo o redu, ki je osnova odnosov med akterji. Lahko vodijo vedenje članic nekega režima v smeri izoblikovanja kolektivnih rezultatov, ki morajo biti v harmoniji s cilji, ki so v skladu z načeli (Hasenclever, Mayer in Rittberger 1997, 9). Načela predstavljajo koherentna telesa, ki ohranjajo predstavo o tem, kako svet deluje (Beuck 2004, 18). Pravila morajo predstavljati dobro opredeljene standarde, ki jih morajo akterji pod ustreznimi pogoji izpolnjevati (Young 1989, 16–17). O postopkih odločanja pa Haas (1983, 26–40) meni, da odgovarjajo na vprašanje o načinu izvrševanja sodelovanja. Postopki določajo smotrnost posebnih administrativnih dogovorov, ki urejajo določena področja. Med drugim razlikuje med štirimi postopkovnimi načini:

- skupnim okvirom, ki vpliva na vedenje držav z izmenjavo informacij, s hranjenjem dokumentov in skupnimi pravili poročanja;
- skupnimi zmogljivostmi, ki s skupnim urejanjem postopkov standardizirajo vedenje udeležencev v odnosih;
- skupno politiko, ki od držav zahteva prilagajanje in sprejemljivost vedenja glede na potrebe skupnosti;
- enotno politiko, ki centraliziran niz ciljev nadomesti z nacionalnimi, akterji pa so pri tem podvrženi medsebojnemu vplivu zaradi obojestranske interakcije.

Mednarodni režimi torej odpirajo možnosti za premagovanje problemov, ki so predvsem posledica razlik v interesih akterjev. Z izgradnjo vrste postopkov in pravil se sodelovanje na določenih področjih institucionalizira v obliki mednarodnih konvencij, sporazumov in dogovorov, ki omogočajo regulacijo interesnih konfliktov, ki zrcalijo anarhično mednarodno skupnost. Glede na to, da so člani mednarodne skupnosti predvsem države, se pravila iz konvencij nanašajo predvsem nanje. Institucionalizirana obdelava konfliktov in normativna regulacija meddržavnih odnosov omogočata urejanje vseh političnih, družbeno-ekonomskih in tehničnih komponent konfliktov na bolj administrativni ravni. Proces reševanja konfliktov lahko tako razumemo kot kontinuiran proces k bolj pacifistični mednarodni skupnosti, ki se odraža v približevanju,

prilagajanju in enačenju konfliktnih pozicij v prihodnosti. Bistvena značilnost mednarodnih režimov je, da akterji z upoštevanjem prostovoljnih pravil svoje vedenje podredijo kolektivni racionalnosti, ki se posledično odrazi v večji povezanosti. Tako onemogočajo uveljavljanje specifičnih interesov določenih akterjev in namesto parcialnih interesov v ospredje usmerjajo interese vseh članov mednarodnega režima. Poleg tega ta praksa prispeva k stabilizaciji in regulaciji konfliktov v neenakosti interesov. Taki procesi se načeloma uravnavajo z načeli in tudi z normami. Tako se uveljavlja splošno mnenje, da režimi zmanjšujejo možnost konfliktnih odnosov in s stabilnim sodelovanjem državnih oziroma nedržavnih akterjev prispevajo k preprečevanju vesplošnega nastanka nasilja. Režimska analiza torej izhaja iz dejstva, da akterji med seboj sodelujejo zaradi podobnih teženj oziroma interesov ter ciljev, ki so pod vplivom racionalnosti. Verjetnost sodelovanja je višja, kadar obstaja okvir interakcij, kar v procesu reševanja vprašanj povzroča določeno trajnost in gotovost. Mednarodni režimi torej določajo interaktivni okvir, ki znižuje stroške sodelovanja in tako rekoč v prihodnosti zvišuje stroške nesodelovanja. Torej s predpostavko, da neomejena mednarodna konkurenca v smislu igre »zero sum« naravne vire samo omejuje, se potreba po sodelovanju mednarodnih akterjev kljub različnosti interesov lahko argumentira z možnostjo zmanjševanja trenja med državami, povečanja dostopnosti resursov in hkrati zmanjšanja razporeditvenega pritiska močnejših držav. Zaradi teh interesov je proces mednarodne organizacije in ustanovitve pravil pripeljal do razvoja miroljubnih odnosov med državami, kljub legitimni možnosti nasilja. Ta interes torej brzda nasprotujoče si interese mednarodnih akterjev, ki se odražajo v obliki vedenja v skladu z individualistično-racionalnimi merili.

3.4.3 Mednarodne organizacije

Odgovoriti na vprašanje o tem, kaj natančno so mednarodne organizacije, je zelo težavna naloga. Klabbers (2002, 7–12) meni, da mednarodnih organizacij sicer v večini primerov ni težko prepoznati, jih je pa precej težje definirati. Vsekakor pa lahko mednarodno institucijo poimenujemo mednarodna organizacija, če vsebuje najmanj naslednje konstitutivne elemente: ustanovljena mora biti med državami na temelju mednarodne pogodbe in imeti organ z razločno voljo. K temu pa Bennet in Oliver (2002, 2) še dodajata, da mora imeti mednarodna organizacija stalno organizacijsko

strukturo za izvajanje svojih funkcij, da je članstvo prostovoljnega značaja, da ima sekretariat, ki izvaja administrativne, informacijske in raziskovalne funkcije, ima posvetovalni konferenčni organ, s široko reprezentativnostjo članic, deluje pa na osnovi priporočil, privolitve in sodelovanja namesto uporabe prisile ali zahtev.

Če je torej primarna vloga mednarodnih institucij določanje mehanizmov za mednarodno sodelovanje na točno določenem področju med državami z določenimi interesi, se pri tem mednarodni režimi v primerjavi z mednarodnimi organizacijami praviloma osredinjajo na pokrivanje ozke problematike oziroma reševanje točno določenega problema v mednarodni politiki, kakor jim to dopušča tudi pomanjkanje njihove mednarodnopravne subjektivitete.¹⁵ Na drugi strani pa lahko delovanje mednarodnih organizacij pogosto presega ozko problemsko tematiko, še posebej, če kot primer omenimo Evropsko unijo ali pa OZN, kjer so poleg glavnih načel zagotavljanja socialnega napredka in boljših življenjskih pogojev pomembni tudi cilji, kot je varovanje mednarodnega miru in varnosti (Ustanovna listina OZN, 1. čl.).

Za Rittbergerja in Zangla (2003, 124) je ena izmed temeljnih razlik med mednarodnimi režimi in mednarodnimi organizacijami predvsem njihova subjektiviteta v mednarodnem pravu. Mednarodne organizacije imajo značilnosti, ki jim dajejo nekakšen povladni status mednarodne pravne osebe. Zato lahko v mednarodnih odnosih, v primerjavi z mednarodnimi režimi, nastopajo kot samostojen subjekt mednarodnega prava. V skladu s standardno definicijo subjektov mednarodnega prava so torej mednarodne organizacije sposobne neodvisnega posedovanja pravic in dolžnosti (Klabbers 2002, 42). Po Alvarezu morajo mednarodne organizacije za pridobitev svojega statusa v mednarodnem pravu zadovoljiti tri pravne karakteristike (2006, 6):

1. Ustanovitev na podlagi ustanovne listine, ki načeloma zahteva pisno, pogosto multilateralno pogodbo, ki nakazuje njen obstoj in po kateri se razlikuje od drugih mednarodnih akterjev, kot so nevladne organizacije in transnacionalni akterji, ter od pomožnih organov drugih mednarodnih organizacij. Namen pogodbe je tudi dokaz o

¹⁵ Rittberger in Zangl (2003, 124) trdita, da je predpogoj za sodelovanje interdependenca med državami, ki izražajo določene interese po sodelovanju.

zavezi k sodelovanju med pogodbenicami in pomaga pri ohranjanju legitimnosti na nacionalni ravni.

2. Vsebovanje vsaj enega organa, ki se razlikuje od držav članic, ki naj bi bil sestavljen iz predstavnikov vsaj dveh pogodbenic ter naj bi zagotavljal razvoj in varovanje skupne volje (Schermers in Bloker, v *ibid.*).

3. Ustanovitev v skladu z mednarodnim pravom, kar naj bi zagotavljalo uporabo skupnih norm in pravil, in sicer glede na delovanje konstitutivnih instrumentov.

Pri razumevanju mednarodnih organizacij pa je gotovo lahko v pomoč zmožnost njihove razvrstitve na različne tipe, vrste in oblike organizacij. Klabbers (2002, 23–27) mednarodne organizacije razvršča glede na njihovo funkcijo, ki je lahko na področju okoljevarstva ter na ekonomskem ali pa na primer vojaškem področju, glede na njihovo članstvo, ki je lahko univerzalno ali pa omejeno samo na določeno skupino držav, in glede na to, ali mednarodna organizacija opravlja politično ali pa funkcionalno vlogo, ali je medvladne oziroma nadnacionalne narave. Vsekakor pa je poznavanje njihovega namena bistveno pri razumevanju dejavnosti mednarodne organizacije. Pri tem je bistvenega pomena dejstvo, ki razlikuje mednarodno organizacijo od mednarodnega režima oziroma mednarodne institucije, da imajo mednarodne organizacije moč implementacije pravnih aktov in s tem možnost po unilateralnem spreminjanju pravnih norm, ki se lahko ponavlja (Kirgis 1995, v Alvarez 2006, 14). Mednarodne organizacije torej tako rekoč proizvajajo norme, pravila, standarde oziroma zakone. Pri tem pa se zastavlja vprašanje, kakšna je implementacijska metodologija mednarodnih organizacij (Alvarez 2006, 14). Mednarodna organizacija je lahko prizorišče sprejemanja amandmajev k pogodbam med državami članicami, lahko določa pravila glede notranjih zadev organizacije, kot so postavljanje okvirov za proračun, na podlagi dejavnosti institut reševanja sporov, zbiranje podatkov, razvijanje kapacitet, spremljanje (»monitoring«) in preverjanje (Chayes in Chayes, v *ibid.*). Vsekakor pa je vsem mednarodnim organizacijam skupna institucionalna struktura, ki je večinoma tripartitnega značaja, kar pomeni, da vsebujejo plenarni organ, ki ga sestavljajo vsi predstavniki pogodbenic, in se ne sestaja pogosto, vsebujejo tudi organ, ki ima pooblastila za izvajanje in implementiranje sklepov, ter sekretariat, ki ga vodi imenovani ali izvoljeni neodvisni visoki uradnik (*ibid.*, 9).

3.4.4 Vloga mednarodnih organizacij v režimski teoriji

Zanimiva je funkcija, ki jo imajo mednarodne organizacije v režimski teoriji, ki priča o jasnih razlikah z mednarodnimi institucijami. Benko (2000, 182) meni, da so se skozi čas mednarodne organizacije razvile iz podaljševanja in periodičnega nadaljevanja *ad hoc* mednarodnih konferenc in kongresov. S pridobitvijo sekretariatov so take konference postale stalne in so se začele ukvarjati tudi z vsebinskimi vprašanji. Sekretariat, ki je bil sprva podrejen eni državi, je sčasoma postal neodvisen in tako se je postopoma oblikovala tudi volja institucij, ki je danes značilnost mednarodnih organizacij.

Številni akademiki enačijo pojme mednarodnih institucij in mednarodnih režimov,¹⁶ vendar pa nikakor ne smemo enačiti pojmov mednarodnega režima in mednarodne organizacije ter niti mednarodne institucije in mednarodne organizacije. Young (1989, 32) ugotavlja, da so mednarodne institucije »družbeni običaji, ki jih sestavljajo prepoznavne vloge in skupina pravil, s katerimi se upravljajo odnosi med akterji teh vlog /.../. Organizacije pa so fizične entitete, s fizično lokacijo in pisarnami, z uslužbenci, opremo in lastnim proračunom. Obenem so to pravne osebe, kar pomeni, da lahko sklepajo pogodbe in imajo v lasti imetje«. Mednarodni režimi pa so v osnovi zelo področno specifične mednarodne institucije, ki upravljajo vedenje in delovanje akterjev ter jih usmerjajo k doseganju določenih ciljev. »So tudi postopki, navade in običaji, ki jih sestavljajo funkcije, med seboj povezane s skupinami pravil, ki urejajo odnose med posameznimi akterji« (ibid., 12). Poleg tega pojma mednarodne organizacije in mednarodnega režima nikakor nista sinonima, ampak sta nekakšni variaciji mednarodnih institucij, ki nimata enake entitete (Hasenclever in drugi, 1997, 10). V primerjavi z mednarodnimi organizacijami mednarodni režimi niso nič več kot prej omenjeni »niz implicitnih ali eksplicitnih načel, norm, pravil in postopkov odločanja, o katerih so se na določenem področju mednarodnih odnosov približala pričakovanja akterjev« (Krasner 1983, 2) o tem, katere države jih sprejmejo med seboj, in ne posedujejo zmožnosti političnega odločanja, kjer posedujejo na drugi strani mednarodne organizacije zmožnost samostojnega odziva na politične dogodke (Keohane 1988, 384, v Hasenclever in drugi 1997, 10).

¹⁶ Npr. Hasenclever, Mayer in Rittberger (1997, 10), Keohane (1984, 57, v Krasner 1989, 3) in Mearsheimer (1995, 6, v Levy, Young in Zürn 1995, 274).

Mednarodna subjektiviteta v mednarodnopravnem pravnem redu se lahko velikokrat zameša s poslovno sposobnostjo v mednarodnem pravu. V primerjavi z mednarodnimi institucijami kot tudi z mednarodnimi režimi imajo mednarodne organizacije poleg poslovne sposobnosti tudi subjektiviteto. Vsem trem mednarodnim institucijam pa je skupna poslovna sposobnost. Klabbers (2002, 43–44) meni, da je poslovna sposobnost status, ki ga potrdi pravni sistem, subjektiviteta pa pomeni posedovanje različnih pravic in dolžnosti, ki jih je mogoče določiti na podlagi treh indikatorjev: pravice sklepanja pogodb, pravice pošiljanja in sprejemanja misij ter pravice do sprožanja mednarodnih zahtevkov. Prav tako so mednarodni zahtevki lahko sproženi zoper subjekta mednarodnega prava. Če je za mednarodno institucijo značilen vsaj eden izmed naštetih indikatorjev, pridobi subjektiviteto po mednarodnem pravu (ibid., 44). Mednarodne organizacije imajo torej podobno kot države s svojo mednarodnopravno subjektiviteto zelo pomembno vlogo predvsem pri nastanku in tvorbi mednarodnih režimov. Zaradi institucionalno-organizacijskega značaja so dobra podlaga za ustanavljanje mednarodnih režimov, saj imajo mednarodne organizacije pri tem vlogo posrednika za sporazumevanje med državami. V primerjavi z mednarodnimi režimi ni treba, da so mednarodne organizacije omejene na ukvarjanje z ozkim področjem problematike v mednarodnih odnosih, saj lahko vsebujejo mednarodne režime, ki specifično področje pokrivajo namesto njih. Zato ni redkost, da mednarodne organizacije vsebujejo vrsto mednarodnih režimov, ki jih podpirajo na različne načine in ki lahko imajo pravico do uporabe njenega organizacijskega aparata (Kohler-Koch 1996, 272). Mednarodne organizacije so zmožne ustanavljati druge mednarodne organizacije, ki so lahko v oblikah pomožnega telesa, skupine strokovnjakov ali avtonomnih organizacij (ibid., 271), kar priča o pomembnem razmerju mednarodnih organizacij do mednarodnih institucij v sodobni mednarodni skupnosti.

3.5 Sklep o mednarodnem sodelovanju

V teorijah mednarodnih odnosov je vloga mednarodnih institucij razmeroma pomembna, ne nazadnje je mednarodno sodelovanje treba vzpostaviti v okolju anarhije. Poudarek na anarhičnosti je pomemben, da ovržemo kakršno koli obliko centraliziranega vsiljevanja kooperacije in se obenem zavemo drugih vlog, ki jih lahko imajo mednarodne institucije. Ne nazadnje so mednarodne institucije tiste, ki pogosto pomagajo odpraviti težave zaradi nesodelovanja v decentralizirani mednarodni skupnosti (Koremenos, Lipson in Snidal 2004, 6). V zadnjih desetletjih smo tako imeli možnost spremljati razvoj številnih mednarodnih režimov za zmanjševanje okoljskih sprememb, kot so podnebne spremembe, tanjšanje ozonskega plašča, različne oblike onesnaževanja zraka in morja, čezmerno ribarjenje, ter za ohranjanje biotske raznovrstnosti. Medtem ko nekatere izmed pogodb, na katerih temeljijo ti režimi, vsebujejo izmikajoče se obveze pri podpori državam, ki so najranljivejše in v precejšnji meri najbolj prizadete, je primarni namen večine teh sporazumov zmanjšanje ali omejitev dejavnosti, ki največ prispevajo k obstoju teh groženj (Soros 2004, 61). Okvirna konvencija Združenih narodov o spremembi podnebja (Združeni narodi 1992, 4) na primer določa ambiciozen cilj »preprečevanja nevarnega antropogenega poseganja v globalni podnebni sistem«. Take pogodbe so proizvodi mednarodnih pogajanj, ki so pogosto dolgotrajni in naporni. Skupni napor po navadi najprej privedejo do okvirne pogodbe (ali konvencije), ki določa splošna načela, hkrati pa zahteva nekaj žrtvovanja strank. Nadaljevanje pogovorov lahko sčasoma vodi k dodatnim protokolom, ki pogodbenice obvezuje, da omejijo svoje okolju škodljive dejavnosti.

Uspešnost mednarodne skupnosti pri vzpostavljanju učinkovitih okoljskih režimov je zato zelo relativna. Precejšen napredek je bil dosežen v smeri ohranjanja ozonskega plašča v okviru montrealskega protokola¹⁷ o substancah, ki škodljivo delujejo na ozonski plašč (Montrealski protokol 1987), poznejše spremembe in prilagoditve pa so dramatično zmanjšale tok CFC-jev (klorofluoroglikovodikov) in drugih škodljivih snovi v ozračje. Nasprotno pa so bila pogajanja o omejevanju emisij toplogrednih plinov v ozračje precej težavnejša in polna konfliktov, kar je malo prispevalo k blaženju groženj glede globalnih podnebnih sprememb (Soros 2004, 61).

¹⁷ V montrealskem protokolu o zaščiti ozonskega plašča so se države zedinile o omejitvi emisij CFC-jev, ki tanjšajo ozonski plašč.

O uspešnosti mednarodnih institucij si je torej najprej treba zastaviti vprašanje o zmožnosti (angl. *capabilities*) mednarodnih institucij, da so lahko uspešne. Kakšne institucionalne kapacitete so torej potrebne za uspeh? To vprašanje vsekakor sproži plaz podvprašanj, na primer o tem, ali preprost sporazum zadostuje, koliko naj bo pogodbenic, ali naj bi bila institucija centralizirana za zbiranje podatkov, spremljanje skladnosti ali uveljavitev pravil, ali naj bo bolj decentralizirana, da bo bolj forum za periodična pogajanja, ali naj bo vsem akterjem omogočena enakopravnost pri izražanju in glasovanju ali pa naj imajo nekateri samo pravico do neformalne, posvetovalne vloge, kakšen naj bo pravni status mednarodne institucije ter kakšna finančna in organizacijska struktura, ali naj bodo pravila natančna in nespremenljiva ali pa fleksibilna, ki bi omogočala preproste spremembe nezadovoljnih držav, na podlagi skupnega dogovora. Taka in podobna vprašanja po mnenju Koremenosova in drugi (2004, 9) poudarjajo raziskovanje mnogih institucionalnih dimenzij, od članstva, področja delovanja, centralizacije in nadzora do fleksibilnosti (ibid.). To pomeni, da prav raven institucionalnosti mednarodnih institucij vpliva na njihove zmožnosti in posledično na njihovo uspešnost pri izvajanju mandatov. Institucionalna struktura je torej za zmožnost mednarodnih institucij prav gotovo pomembna, več o tem, kolikšna je njena vloga pri njihovi uspešnosti, pa v petem poglavju diplomskega dela.

4 Globalno okoljsko upravljanje

Globalno okoljsko upravljanje razumemo kot skupek organizacij, političnih instrumentov, finančnih mehanizmov, pravil, postopkov in norm, ki regulirajo proces globalnega okoljskega varovanja (Najam in drugi 2006, 3).

Odkar je mednarodna agenda odprla mesto okoljskim vprašanjem v zgodnjih 70. letih prejšnjega stoletja, se globalna okoljska politika pospešeno razvija. Dosežki kot tudi neuspehi tega razvoja so v današnjem sistemu GOU jasno razvidni. Tako je ozaveščenost o okoljskih grožnjah velika, mnogo truda pa je bilo vloženega v namero, da bi se reševale na globalni ravni. GOU je delno zaradi spektakularne rasti v svojem zavedanju in iniciativi prerasel svoj originalni okvir in namen (ibid.). Čeprav je GOU na področju novih mednarodnih okoljskih pogodb dosegel veliko, višine razpoložljivih sredstev in bolj participativno-aktivni sistem, kot bi si ga lahko pred tremi desetletji le malokdo zamišljal, se okoljska degradacija dandanes še vedno nadaljuje. Danes vemo veliko več o okoljskih procesih in stanju okolja ter zato tudi o negativnem dogajanju okoli globalnega okolja. Ta dejstva so lepo dokumentirana v poročilu milenijskega ocenjevanja ekosistema (angl. *Millenium Ecosystem Assessment* – MOE) (MOE 2008).

Kljub stalnemu opozarjanju na globalne klimatske spremembe, količina emisij ogljikovega dioksida še vedno raste. MOE navaja, da je 60 odstotkov proučevanih ekosistemov izpostavljenih degradaciji ali pa se nevzdržno izrabljajo. Od leta 1980 je 35 odstotkov svetovnih dreves mangrove izgubljenih in 20 odstotkov koralnih grebenov uničenih. Po desetletju podpisa konvencije o biotski raznovrstnosti je stopnja izumrtja vsaj tisočkrat višja, kot pa bi bila po naravni poti, brez človekovih vplivov. Več kot 150.000 kvadratnih kilometrov gozdov je vsako leto izgubljenih, 90 odstotkov velikih morskih plenilcev, kot so morski psi ali tuni, v zadnjih desetletjih pospešeno izginja (ibid.).

Z dokazi o okoljski degradaciji je sistem globalnega okoljskega upravljanja po mnenju mnogih strokovnjakov nujno treba reformirati (Najam in drugi 2006, 3). V diplomskem delu je predstavljen razvoj sistema globalnega okoljskega upravljanja, opisane so njegove glavne težave in pomanjkljivosti ter raziskane možnosti njegove optimizacije

4.1 Opredelitev globalnega okoljskega upravljanja

Marshallova (2002, 84) upravljanje opredeljuje kot »okvir za socialne in gospodarske sisteme ter pravne in politične strukture, skozi katere se človečnost sama upravlja«. Pojma upravljanje ne moremo enačiti s pojmom vladanja. Vladanje Hierlmeierjeva (2002, 5) označi kot dejavnosti, ki so podprte s formalno avtoriteto v smislu policijske moči pri zagotavljanju implementacije politike. Upravljanje pa označuje kot dejavnost, ki je podprta s skupno vizijo in skupnimi cilji, pri čemer ni potrebe po delovanju represivnih organov. GOU vsebuje vlade, institucije in sporazume, ki sestavljajo kompleksen sistem oblikovanja politike na okoljskem področju. Za lažjo predstavbo: upravljanje na lokalni ravni lahko v upravljanje sheme recikliranja odpadkov vključuje mestni svet, na nacionalni ravni pa podobne stvari lahko vodi izvoljena vlada. Pojem globalnega upravljanja pa se je prvotno nanašal samo na »medvladne odnose, danes pa vključuje tudi nevladne organizacije, državljane, gibanja, multinacionalne korporacije in globalni tržni kapitalizem« (ibid.). Globalno upravljanje obravnava predvsem gospodarska in družbena vprašanja, vendar pa mora s pojavom trajnostnega razvoja kot prednostne naloge na vseh ravneh danes vključevati tudi okoljske vidike. Globalno okoljsko upravljanje je tako sestavljeno iz dveh prekrivajočih se in tesno povezanih komponent – sistema oziroma zelo široke palete dejavnosti ter procesov in strukture, ki ga zajema (Hyvarinen in Brack 2000, 13).

4.2 Razvoj globalnega okoljskega upravljanja

V tem razdelku je predstavljen razvoj oziroma proces institucionalizacije globalnega okoljskega upravljanja. Namen ni podrobno naštevanje vseh institucij, ki so nastale na področju okoljskega upravljanja, temveč nakazati pomembnost določenih konferenc ter prikazati njihov vpliv na razvoj in fragmentacijo globalnega okoljskega upravljanja.

Globalna okoljska vprašanja so pritegnila večjo pozornost med letoma 1970 in 1972. Takrat je bila v Stockholmu sklicana prva svetovna okoljska konferenca Združenih narodov o človekovem okolju (angl. *United Nations Conference on Human Environment* – UNCHE). Glavni namen te konference je bil »služiti kot praktično sredstvo za spodbujanje in zagotavljanje smernic za ukrepanje vlad in mednarodnih

organizacij, namenjenih za varovanje in izboljšanje človekovega okolja, ter odpraviti in prepreči njegovo poslabšanje z mednarodnim sodelovanjem» (Marshall 2002, 81). S sprejetjem stockholmske deklaracije so vlade akceptirale ekološko soodvisnost sveta in prepoznale »nujno potrebo po stalni institucionalni ureditvi znotraj sistema Združenih narodov za varovanje in izboljšanje človekovega okolja« (Združeni narodi 1972, 1). V drugem načelu stockholmske deklaracije se je subtilno že kazala težnja v smeri trajnostnega razvoja: »Naravne vire na Zemlji, vključno z zrakom, vodo, zemljo, s floro in favno, in zlasti reprezentativne vzorce iz naravnih ekosistemov, je treba zagotoviti v korist zdajšnjih in prihodnjih rodov s skrbnim načrtovanjem in upravljanjem« (Združeni narodi 1972). UNCHE je bil eden prvih in do tedaj gotovo najpomembnejši poskus povezovanja globalnega okolja z razvojem in je dosegel sprejetje tako imenovanega akcijskega načrta (angl. *Action Plan*), ki je dajal priporočila za ocenjevanje in upravljanje z okoljskimi vprašanji na mednarodni ravni (UNCHE 1972).

Najpomembnejši rezultat te konference je bila ustanovitev UNEP-a. UNEP, katerega primarne naloge so identifikacija okoljskih problemov, registracija in postavitve na dnevni red vseh držav, organizacij ter konferenc, je kaj kmalu postal zadolžen za sklicevanje pomembnejših mednarodnih okoljskih konferenc oziroma za ustanavljanje okoljskih režimov in je deloval kot osrednje telo okoljskega upravljanja v OZN (Združeni narodi 1972).

V letih po Stockholmu je bilo izpogajanih mnogo okoljskih sporazumov in konvencij, nekaterih s strani UNEP-a, nekaterih pa s strani drugih organizacij. Končni rezultat je pripeljal do pomanjkanja usklajenosti v globalnem okoljskem gibanju (Rechkemmer in Schmidt 2006, 25). Preboj globalne okoljske politike na osrednjo politično sceno pa je vseeno uspel šele konec 80. let, ko je tako imenovana Brundtlandina komisija prvič povezala področje okolja in razvoja. Z namenom preusmeritve okoljskih dejavnosti znova na trajnostni odnos med okoljem in razvojem je Generalna skupščina OZN tako ustanovila Svetovno komisijo za okolje in razvoj (angl. *World Commission on Environment And Development* – WCED) oziroma tako imenovano Brundtlandino komisijo. S tem je dokazala, da so revščina, nerazvitost in okoljska degradacija izmenično medsebojno povezani pojmi in da bo prihodnja globalna politika z razvojno politiko zelo povezana. Posledično je nastal izraz trajnostni razvoj (angl. *sustainable development*), ki ga je ta komisija opredelila in posredovala priporočila o tem, kako naj

bo ta dosežen (WCED 1987). S tem je mišljeno, da prihodnja politika gospodarske in družbene razvitosti ne sme biti v škodo okolju (Rechkemmer in Schmidt 2006, 25). Ta priporočila so zapisana v dokumentu Naša skupna prihodnost (angl. *Our Common Future*) in so bila temelj za poznejšo konferenco ZN o okolju v razvoju (angl. *United Nations Conference on Environment and Development* – UNCED), bolj znan kot Vrh Zemlje (angl. *The Earth Summit*), ki je bil sklican v Riu de Janeiru po koncu hladne vojne (UNCED 1992). Konferenca je bila namenjena preusmeritvi v nacionalno in mednarodno politiko, v integracijo okoljske dimenzije v ekonomske in razvojne cilje in do zdaj velja za najpomembnejši dogodek globalne okoljske politike ter hkrati na osnovi te paradigemske spremembe doseže določeno prelomnico na področju razvojno-političnih tem. To velja predvsem za globalno okoljsko politiko (Rechkemmer in Schmidt 2006, 25).

Agenda 21, akcijski načrt te konference, je postal okvir za izvajanje trajnostnega razvoja vlad, in to tako na nacionalni kot tudi mednarodni ravni (Hunter 1998, v Marshall 2002, 83). Velika pričakovanja so bila usmerjena na predstavnike okoli 180 držav, slogan konference trajnostni razvoj pa je vodil k temeljnim spremembam v mednarodnem sodelovanju. Od UNCED leta 1992 je bil Razvojni program Združenih narodov (angl. *United Nations Development Programme* – UNDP) osredinjen na pomoč državam za uresničevanje ciljev Agende 21 (Marshall 2002, 84). UNDP državam pomaga sprejemati integrirane pristope glede upravljanja z naravnimi viri in izboljšanja življenja ljudi, ki živijo v pomanjkanju (UNDP 1994).

Med programi globalnega okoljskega upravljanja, v katerem ima UNDP dejavno vlogo, je globalni okoljska olajšava (angl. *Global Environmental Facility* – GEF), ki so ga implementirali UNDP, Svetovna banka in UNEP. GEF zagotavlja nepovratna sredstva za pomoč državam v razvoju pri obravnavanju okoljskih vprašanj, kot so globalno segrevanje, zaščita mednarodnih voda, grožnje biološki raznovrstnosti in tanjšanje ozonskega sloja (Hunter 1998, v Marshall 2002, 85).

Kot dodaten koordinatni mehanizem za spopadanje s takimi težavami, je bila leta 1992, po konferenci v Riu de Janeiru ustanovljena Komisija za trajnostni razvoj (angl. *Commission for Sustainable Development* – CSD). Naloge komisije so bile torej »koordinirati uresničevanje določil iz UNCED, opazovanje ter poročanje

implementacije sporazumov iz Agende 21, in sicer na lokalni, nacionalni, regionalni in globalni ravni« (Rechkemmer in Schmidt 2006, 25). Kljub temu je CSD le eden izmed mehanizmov Ekonomskega in socialnega sveta (angl. *Economic and Social Council* – ECOSOC) ter tako nima nobene jurisdikcije nad nobeno državo. UNCED je takrat povzročil veliko evforijo. Številne nevladne organizacije so načela in program konference vzele za svoje, poudarile pa so močnejše sodelovanje civilne družbe v mednarodni politiki. Medijski interes o okolju in razvojno-političnih temah se je zato prav tako povečal, kakor tudi njihova znanstvena obdelava. Državne iniciative tako na lokalni kot tudi regionalni ravni se začnejo na osnovi Agende 21 uresničevati in tudi naraščajoče število uporabnikov ter gospodarstvenikov je prispevalo velik delež, da je tak trajnostni razvoj postal del tržnega gospodarstva (ibid.). V nadaljevanju so se konkretizirali tudi prihajajoči dogovori s te konference, kot je Kjotski protokol o zmanjšanju toplogrednih plinov (UNFCCC 1997) in 90. leta naj bi prinesla večjo svetovno okoljsko ozaveščenost (Rechkemmer in Schmidt 2006, 26).

Leta 2001 je bila ustanovljena Skupina za menedžment okolja (angl. *Environmental Management Group* – EMG) za krepitev sistema Združenih narodov na ravni medagencijskega usklajevanja, ki je povezano s posebnimi vprašanji na področju okolja in človeških naselbin. Ta z vrsto ukrepov krepi in usklajuje delovanje znotraj sistema OZN na omenjenih področjih. UNEP gosti sekretariat EMG in izvršni direktor UNEP-a je predsednik skupine EMG (Hierlmeier 2002, 15).

Leta 2002 je bila na konferenci v Johannesburgu pod imenom Vrh za trajnostni razvoj (angl. *World Summit on Sustainable Development* – WSSD), izdelana bilanca desetletnega delovanja okoljske politike (Rechkemmer in Schmidt 2006, 27). Sprejeta je bila johannesburška deklaracija, ki ugotavlja, da cilji, ki so bili zastavljeni na prvem vrhu UNCED, niso bili doseženi, in voditelje držav opozarja na resnost pri zaščiti okolja in v boju proti revščini (WSSD 2002). Hkrati je bil poleg johannesburške deklaracije sprejet tudi načrt njene implementacije, katerega namen je bil doseči vse neizpolnjene cilja iz leta 1992 (WSSD 2002a). Z veliko skepse se je začela tako imenovana nova okoljska politika, katere struktura je aktualna še danes (Rechkemmer in Schmidt 2006, 27)

4.3 Struktura globalnega okoljskega upravljanja

Osnovan z namenom kataliziranja okoljskih dejavnosti znotraj OZN, je UNEP pomožni program Generalne skupščine OZN in pomemben člen globalnega okoljskega upravljanja, ki je v svoji sestavi zelo raznovrstno. Celoten okoljski sistem Združenih narodov obsega vse organizacije, programe, specializirane ustanove, organe in sekretariate multilateralnih okoljskih sporazumov, ki so članice EMG. Skupino EMG je ustanovil generalni sekretar OZN leta 2001, njena naloga pa je povečanje medagencijske koordinacije med članicami, ki imajo določen okoljski mandat, mnoge pa izvajajo tudi specifične okoljske dejavnosti (Najam in drugi 2006, 11). Članstvo v tej skupini vzbuja zelo impresivno sliko o širini akterjev, ki vplivajo na globalno okoljsko upravljanje. Poleg Organizacije za prehrano in kmetijstvo (*Food and Agriculture Organization* – FAO),¹⁸ Svetovne meteorološke organizacije (*World Meteorological Organization* – WMO),¹⁹ Organizacije Združenih narodov za izobraževanje, znanost in kulturo (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation* – UNESCO),²⁰ Mednarodne organizacije dela (*International Labour Organization* – ILO),²¹ Svetovne zdravstvene organizacije (*World Health Organization* – WHO),²² ki so bile odgovorne za okolje, še preden je bil ustanovljen UNEP, oblikuje strukturo globalnega okoljskega upravljanja poleg Svetovne banke (*World Bank*),²³ GEF, CSD, UNDP ter Svetovne trgovinske organizacije (*World Trade Organization* – WTO),²⁴ so tu še vse organizacije OZN, ki imajo okoljski mandat in izvajajo specifične okoljske dejavnosti ter z drugimi subjekti mednarodne skupnosti tvorijo globalno okoljsko

¹⁸ FAO je razvil delovne organe, ki se ukvarjajo z vprašanji podnebnih sprememb, povezanih s kmetijstvom, z gozdarstvom in ribištvom. Njihova naloga je pomagati državam članicam pri blažitvi vplivov podnebnih sprememb ter pri razvoju prilagodljivih zmogljivosti kmetijstva, ribištva in gozdarstva na njihove učinke (FAO).

¹⁹ Že od ustanovitve ima WMO edinstveno in močno vlogo pri prispevanju k varnosti in blaginji človeštva. V okviru svojih programov bistveno prispeva k varovanju življenja in materialne lastnine, ter deluje proti naravnim nesrečam ter si prizadeva za splošno varovanje okolja (WMO).

²⁰ UNESCO se osredinja na okoljska in razvojna vprašanja že več kot 50 let. UNESCO je dal od UNCED-a preusmeriti svoje programe in prednostne naloge k spodbujanju trajnostnega razvoja (UNESCO).

²¹ ILO se vključuje v okoljske dejavnosti. S programom varnega dela (angl. *Safe Work*) si prizadeva vzpostaviti okolje, kjer bodo delavci varni pred boleznimi ter varni na delovnem mestu (ILO).

²² WHO vsebuje programe, katerih cilji so zagotoviti povezovanje okoljskih in zdravstvenih vidikov v okviru gospodarskega razvoja. Zapolnjujejo vrzeli v znanju, ki je potrebno za učinkovitejše vključevanje okoljskih in zdravstvenih vprašanj v odločanje (WHO).

²³ Svetovna banka ima v zvezi z okoljskimi vprašanji posebno vlogo, pomaga državam, da se lažje osredinjajo na izzive podnebnih sprememb. Je največji vir okoljskega financiranja (Svetovna banka).

²⁴ WTO je ustanovil komite za trgovanje in okolje (angl. *The Committee on Trade and Environment*), ki deluje na področju trgovine, trajnostnega razvoja in okolja (WTO).

upravljanje (Harada 2003, 4). Mandatu UNEP-a zaradi take strukturne razsežnosti globalnega okoljskega upravljanja manjka predvsem operativne, vertikalne kompetentnosti. Njegove funkcije so samo horizontalnega značaja in se sestojijo predvsem iz koordinacije dejavnosti številnih agencij OZN, ki so odgovorne za okoljska vprašanja. Za nameček so bile določene vloge globalnega okoljskega upravljanja dodeljene tudi pozneje ustanovljeni Komisiji za trajnostni razvoj ter globalnemu okoljskemu objektu, kar je še dodatno povečalo mnogovrstnost akterjev v GOU (ibid.). Fragmentacija okoljskih kompetenc se je vzporedno povečevala s konstantnim povečevanjem števila sekretariatov okoli 500 multilateralnih okoljskih sporazumov (*Multilateral Environmental Agreements* – MOS). Tako povečanje števila institucij z okoljsko odgovornostjo je nakazalo na zadržanost oziroma nenaklonjenost UNEP-ovi osrednji vlogi pri globalnem okoljskem upravljanju (Hierlmeier 2002, 4). Prav zaradi širine se je v akademski in strokovni sferi razvila razprava o možnih načinih reformiranja globalnega okoljskega upravljanja, tako da bi lahko sledil svojemu silnemu razvoju. A ureditev učinkovitega sistema globalnega okoljskega upravljanja je mnogo obsežnejši načrt, in to predvsem zaradi dejstev o porastu strukture v vse smeri. Globalno okoljsko upravljanje se je razširilo v številnih smereh – po številu akterjev, številu norm in pravil ter obsegu sredstev (Najam in drugi 2006, 12–16).

1. Povečanje števila akterjev

Vse kaže na to, da je prišlo do povečanja števila mednarodnih institucij znotraj OZN, kot so CSD, GEF, EMG in GMEF. Več kot 30 agencij in programov OZN ima danes delež pri okoljskem organiziranju. Velike institucije, kot sta Svetovna banka in tudi WTO, danes trdijo, da je trajnostni razvoj osrednji element njihovih višjih ciljev. Podobno rast v zanimanju za okolje in trajnostni razvoj je mogoče opaziti tudi pri mednarodnih in regionalnih institucijah, ki niso v okviru OZN. Povečevanje števila multilateralnih okoljskih sporazumov je povzročilo povečevanje števila specializiranih sekretariatov v okviru MOS, ki se ukvarjajo skupaj z medvladnimi forumi z oblikovanjem različnih delov mednarodnega okoljskega dnevnega reda. Zanimanje in ozaveščenost o globalnem okolju sta se povečala tudi v globalni civilni družbi, kar je vodilo k povečanju dejavnosti civilne družbe pri vplivanju na globalno okoljsko upravljanje. Poleg mednarodnih nevladnih organizacij pod civilno družbo razumemo tudi transnacionalna podjetja.

2. Povečanje obsega sredstev

Danes so na voljo množični viri za financirane mednarodne okoljevarstvene dejavnosti, ki ne vključujejo delovnega proračuna različnih organizacij, ampak tudi posebne mehanizme financiranja, ki so del posebnih pogodb. Kot dodatek so na voljo tudi precejšnji zneski donatorjev, mednarodnih organizacij, agencij OZN in MNO, namenjenih za okoljske projekte.

3. Povečanje števila pravil in norm

Po nekaterih ocenah je bilo do zdaj podpisanih več kot 500 MOS, med katerimi so večinoma regionalni dogovori. Ne glede na to jih je pomembno število tudi resnično globalne narave. Mednarodni neokoljski režimi, kot tudi Svetovna trgovinska organizacija, Milenijski razvojni cilji, mednarodne finančne korporacije in velike zasebne banke, določajo nova pravila in norme glede okolja.

Razvoj širšega segmenta angažiranja globalnega okoljskega upravljanja v različnih dimenzijah je načeloma pozitivno, a kljub precejšnjemu povečanju institucionalnih, osebnih in finančnih resursov, namenjenih za delovanje globalnega okoljskega upravljanja, in ne glede na okoljsko kakovost, doseženo na nekaterih področjih, se proces okoljske degradacije še vedno nadaljuje. Vedno več institucij za varovanje okolja, okoljskih vprašanj in sporazumov povzroča pritisk na zdajšnje sisteme in sposobnost upravljanja z njimi. Stalno naraščanje števila mednarodnih organov z okoljskimi pristojnostmi prinaša tveganje v sposobnosti globalnega okoljskega upravljanja, torej je treba oblikovati ali okrepiti sinergijo med vsemi temi organi (Harada 2003, 5). Osnovno izhodišče za novo institucionalno krepitev mora izhajati iz premise, da zdajšnje ustanove trenutno ne morejo ustrezno reševati aktualnih in prihodnjih potreb mednarodne skupnosti.

5 Od programa UNEP k organizaciji UNEO

Izpopolnjevanje sistema globalnega okoljskega upravljanja je v središču debate akademskih in političnih krogov, že odkar so okoljski problemi prišli na dnevni red na začetku 70. let prejšnjega stoletja. Od takrat so okoljske grožnje in odzivi mednarodne skupnosti postajali čedalje kompleksnejši (Najam in drugi 2006, 17). Glavno vprašanje pa ostaja še dandanes isto: kako osnovati institucionalno orodje (sistem), ki bi kar najbolje varoval globalno okolje. Torej se zdi, da je OZN podvržen stalnim oblikam reformiranja. Zgodnejše namere reformiranja organizacije so se začele že nekaj mesecev po njeni ustanovitvi. Kljub temu pa je spreminjati stvari v OZN precej težavna zadeva, dodajati nove še kar hitro uspe, spreminjati stare pa je pravzaprav skoraj nemogoče (ibid., 21). Zgodovina poizkusov reformiranja globalnega okoljskega upravljanja ima precej podobno usodo. Trenutni val klicev po reformi sega v deklaracijo iz Nairobija (*The Nairobi Declaration*) iz leta 1997, kjer je opisan poizkus revitalizacije UNEP-a, katerega avtoriteta se je vztrajno zmanjševala v 80. in 90. letih (UNEP 1997).

Pri osredinjanju na nedavne zahteve po reformiranju globalnega okoljskega upravljanja je razvidno, da so se klici po reformiranju pojavljali v zadnjem desetletju in da so se sčasoma krepili, in to ne samo na strani nacionalnih vlad, akademikov in civilne družbe, marveč tudi znotraj OZN. Seznam prikazuje reprezentančni vzorec nedavnih iniciativ po reformiranju globalnega okoljskega upravljanja:

- Leta 1997 je Kofi Annan postavil vprašanje izboljšanja koordinacije in učinkovitosti okoljskih institucij na mednarodnem političnem dnevnem redu z izdajo njegovega načrta o reformiranju OZN (Združeni narodi 1997).
- Istega leta je deklaracija iz Nairobija o mandatu UNEP-a (*The Nairobi Declaration on the Role and Mandate of UNEP*) ponovno izrazila vlogo UNEP-a kot vodilno avtoriteto na področju okolja. Deklaracijo je sprejel upravni svet UNEP-a in ga je potrdila Generalna skupščina OZN, ki je vodila do funkcionalne oživitve UNEP-a in njegove avtoritete, ki je nekako potonila od ustanovitve CSD (UNEP 1997).
- Prav tako leta 1997 je bila ustanovljena delovna skupina OZN o okolju in človeškem življenju (*The UN Task Force on Environment and Human Settlements*). Ustanovil jo je nekdanji generalni sekretar OZN Kofi Annan, z nalogo osredinjanja na povezovanje med agencijami ter revitalizacijo UNEP-a. Predloge te skupine je sprejela Generalna skupščina OZN, ki je na njihovi podlagi ustanovila dve novi koordinacijski telesi: EMG

in globalni ministrski okoljski forum (*Global Ministerial Environmental Forum – GMEF*) (Najam in drugi 2006, 18).

- Leta 1999 je bila ustanovljena medagencijska okoljska organizacijska skupina (*The Inter-Agency Environment Management Group*), ki bi imela kot mehanizem z namenom zagotavljanja UNEP-u učinkovito koordinacijsko vlogo v okoljskem sistemu OZN (ibid.).

- Leta 2000 je GMEF sprejel deklaracijo iz Malmöja (*The Malmö Declaration*). Zahtevala je, da svetovni vrh o trajnostnem razvoju (World Summit on Sustainable Development – SVTR) pregleda potrebe po boljši institucionalni strukturi globalnega okoljskega upravljanja, vključno z rešitvami o ojačanju UNEP-a, njegove finančne strukture, ter po boljši inkorporaciji nedržavnih akterjev v globalno okoljsko upravljanje (GMEF 2000).

- Odločitev iz Kartagene (*Cartagena Decision on International Environmental Governance*), med letoma 2000 in 2002, je bil vzpostavljen za ocenitev možnosti po reformiranju globalnega okoljskega upravljanja, ocenitev možnosti ojačitve UNEP-a, izboljševanja učinkovitosti MOS. Poročilo procesa je bilo podano konferenci za trajnostni razvoj in SVTR-ju (UNEP 2002).

- Leta 2002 je bil sprejet johannesburški implementacijski načrt (*The Johannesburg Plan of Implementation*), ki ga je prav tako sprejel SVTR, in je pozival k celovitemu uresničevanju sklepov iz kartagenskega protokola (WSSD 2002a).

- Leta 2003 je nekdanji francoski predsednik Jacques Chirac na seji Generalne skupščine OZN pozval k osnovanju UNEO (Najam in drugi 2006, 20).

- Leta 2004 je bila sklicana osma posebna seja Upravnega sveta UNEP (*The Eight Special Session of the UNEP Governing Council*) v Južni Koreji. Na njej so razpravljali o napredku izvajanja določil kartagenskega protokola (UNEP 2004).

- Istega leta je bil na Baliju sprejet strateški načrt upravnega sveta UNEP-a ter GMEF za tehnično podporo ter izoblikovanje kapacitet (*The Bali Strategic Plan for Technical Support and Capacity Building*), ki je orisal predloge o izboljševanju zmožnosti držav v razvoju za izvajanje MOS (UNEP 2004a).

- Leta 2005 je bil sklican vrh OZN v New Yorku, ki je pozval k okrepitvi koordinacije v okviru globalnega okoljskega upravljanja in omogočil integracijo dejavnosti na operativni ravni v širši okvir trajnostnega razvoja (Združeni narodi 2005).

- Leta 2006 je Svet Evropske unije za splošne zadeve in zunanje odnose na 2722. srečanju 10. aprila v Luksemburgu sprejel sklepe o preoblikovanju UNEP-a v UNEO (Evropski svet).
- Leta 2006 je bil po svetovnem vrhu v New Yorku leta 2005 ustanovljen forum na visoki ravni OZN o skladnosti na področju humanitarne pomoči, okolja in razvoja (*A High Level Panel on UN System-wide Coherence in the Areas of Humanitarian Assistance, Environment and Development*), kjer je bilo priporočeno, da bi se UNEP moral preoblikovati in imeti resnično avtoriteto ter postati steber okoljske politike OZN (Združeni narodi 2006).
- Leta 2007 je bil po pariški konferenci za svetovno ekološko upravljanje (*Paris World Ecological Conference*) sklican prvi ministrski sestanek skupine prijateljev organizacije UNEO (Group of Friends of UNEO), ki obsega 52 držav, kjer so se zavzemali za ustanovitev organizacije UNEO (France Diplomatie).

Kljub nenehnemu ponavljanju številnih iniciativ po reformiranju države članice OZN še vedno izražajo zaskrbljenost glede problemov fragmentacije, podvojevanja, slabe koordinacije in povečevanja števila mandatov v sistemu globalnega okoljskega upravljanja (Ivanova 2005, 143). Večji del te kritike se nanaša na opazno pomanjkanje legitimnosti, mednarodnih organizacij in odgovornosti mednarodnih uslužbencev ter na nezadovoljstvo s proceduralnimi vidiki kot tudi z dejanskimi rezultati dela mednarodnih organizacij (ibid.).

5.1 UNEP

Decembra leta 1972 je Generalna skupščina OZN sprejela resolucijo 2994, ki je postala podlaga za ustanovitev UNEP-a. UNEP je s svojim svetom, ki je sestavljen iz 58 članov, nekakšen sekretariat in hkrati koordinator kot tudi osrednja točka vseh okoljevarstvenih dejanj v sistemu Združenih narodov – s prostovoljnim okoljskim fondom za podporo okoljskih programov in s koordinacijskim odborom za zagotavljanje sodelovanja in s koordinacijo med organi OZN, ki se ukvarjajo z reševanjem okoljskih vprašanj (Ivanova 2005, 123). V osnovi je bil UNEP rezultat pogajalskega procesa med švedsko in pogajalsko skupino, ki sta obe v večji meri izdelali načrt organizacijske strukture in funkcij tega programa (ibid.). Glavna premisa

institucionalnih pogajanj je bila, da delo na področju okolja zahteva skupen cilj in usmeritev, pomembna pa je bila vloga centralnega koordinacijskega mehanizma za posredovanje političnega in konceptualnega vodstva v okoljskem sistemu Združenih narodov, za nadzorovanje metod za izogibanje in zmanjševanje globalnega okoljskega tveganja, metod za izdelovanje skupnih norm in metod za izogibanje ali reševanje sporov med državami glede okoljskih vprašanj. Takemu mehanizmu bi morali biti dani zadostna avtoriteta in sredstva za zagotovitev učinkovite koordinacije tekočih in načrtovanih dejavnosti (Rydbeck 1972, v Ivanova 2005, 124).

5.2 Analiza delovanja UNEP-a

5.2.1 Formalni status in upravljanje

Leta 1972 so se kot najpomembnejše pokazale štiri glavne funkcije, na katerih bi moral temeljiti novi institucionalni mehanizem (Združeni narodi 1972):

1. Pridobivanje znanja, vključno s proučevanjem okoljskega stanja, evalvacija zbranih podatkov ter predvidevanje okoljskih trendov, vključno z znanstvenimi raziskavami in izmenjavo informacij z vladami ter drugimi mednarodnimi organizacijami.
2. Menedžment okolja, ki vključuje sprejemanje ciljev in standardov v posvetovalnem multilateralnem procesu, ki oblikuje mednarodne sporazume ter daje smernice politiki in njenim implementacijam.
3. Mednarodne podporne akcije oziroma povečevanje kapacitete in razvoja, vključno s tehnično pomočjo, z izobrazbo in usposabljanjem.
4. Preprečevanje in reševanje sporov, vključno s procedurami za reševanje konfliktov, nastalih med okoljskimi prioritetami in drugimi vprašanji.

Struktura UNEP-a je bila nastavljena z namenom sledenja tem funkcijam. Priznavala je mnogotero naravo okoljskih vprašanj in se zavedala velike birokracije OZN in vlad. Prizadevala si je iskati čisto in fleksibilno jedro, ki bi lahko združevalo relevantne ekspertize različnih agencij in ki bi jih lahko učinkovito uporabila (Ivanova 2005, 124). Pričakovati je bilo mogoče, da bo UNEP med mandatom pridobil na veljavi in da bo z dokazovanjem svoje učinkovitosti postal »bistveno prilagodljiv in razvojen do tolikšne mere, da bo lahko dopustil navajanje na spreminjajoče se okoliščine« (Združeni narodi

1972c). Pričakovati je bilo mogoče tudi, da bo novo okoljevarstveno telo zbiralo in oddajalo informacije ter kataliziralo in koordiniralo dejavnosti v sistemu. Kljub temu pa ni bilo določenih nobenih institucionalnih ureditev glede vprašanja reševanja okoljskih sporov (Združeni narodi 1972). Notranja upravna struktura je vključena v majhen sekretariat in v 58-članski upravni svet, ki je zasnovan bolj v smeri prilagoditvenih zmožnosti kot pa vnaprej določene strategije, kar bi samo omejevalo organizacijo ter povzročilo njeno nerelevantnost in hkrati neučinkovitost (Ivanova 2005, 124).

V nasprotju s pogostim prepričanjem UNEP ni bil nikoli namerno zasnovan kot program OZN, da bi mu ta pravni status institucije namenoma odvzel njegove moči in pristojnosti, marveč je obstajalo splošno prepričanje med vladami, da »ni potrebe po ustvarjanju nove velike agencije na področju okolja«, saj bi bila ustanovitev specializirane agencije za področje okolja kontraproduktivna. Okolje bi tako postalo le še dodatni »sektor« in bi se ga tako marginaliziralo (Rydbeck 1972; Ivanova 2005, 125).

5.2.2 Finančna struktura

Na začetku svojega delovanja so bila UNEP-u zagotovljena sredstva iz dveh naslovov: financiranje iz rednega proračuna in sredstva iz okoljskega fonda (Združeni narodi 1972b). Redni proračun je bil predviden za kritje vzdrževalnih stroškov upravnega sveta in sekretariata, da posredujeta splošne smernice delovanja politike okoljskih programov, torej za zagotovitev sposobnosti, da se UNEP ohrani kot osrednja točka za okoljsko akcijo in koordinacijo v okoljskem sistemu OZN (Ivanova 2005, 125).

Okoljski fond pa je bil ustanovljen kot primarni vir financiranja implementacije programov in novih okoljskih iniciativ v sistemu OZN. Za današnje standarde se zdi take vrste proračun razmeroma uspešen, vendar okoljski fond v obdobju nastanka ni bil razumljen kot ovira, temveč bolj kot inovacija. Drugače kot specializirane agencije OZN, ki se financirajo iz naslova stalnih prispevkov, se okoljski fond zanaša na jamstvo prostovoljnih prispevkov (Združeni narodi 1972b). Od tega je samo ducat držav, ki so redno letno prispevale v fond od njegove ustanovitve leta 1973 (Ivanova 2005, 126).

5.2.3 Geografski položaj

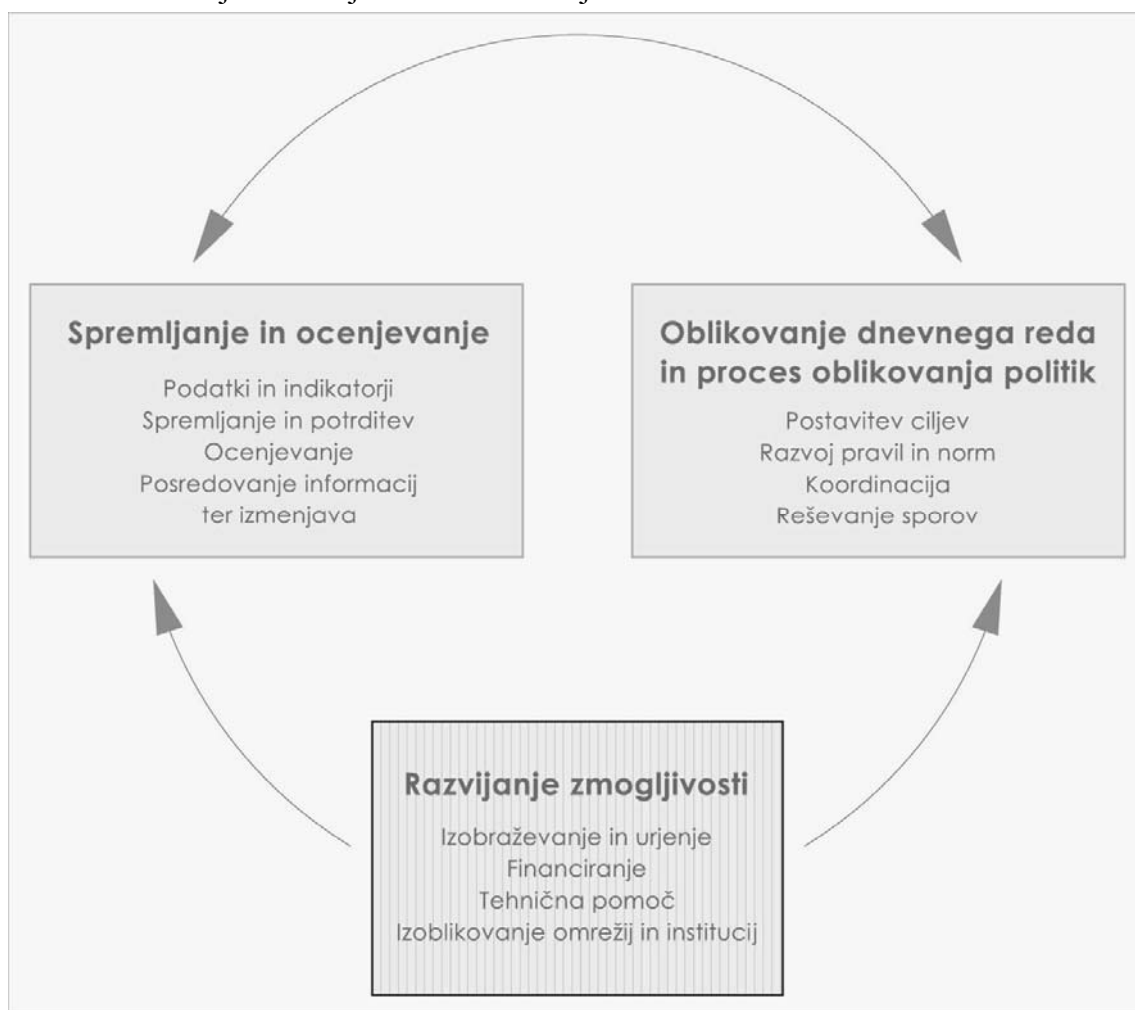
Odločitev, da se UNEP locira v Nairobiju, ni bila niti »strateška potreba, brez katere države v razvoju nikdar ne bi pristale na ustanovitev tega okoljskega organa« (Moltke 1996, 104), niti namera marginalizacije te organizacije in s tem »kanibalizacije njenega mandata«, kot trdijo nekateri analitiki (Charnovitz 2002, v Ivanova 2005, 126). Razlog za tako odločitev ni bil zlonameren, naklepen in niti rezultat skritih pogajanj. Ravno nasprotno, bil je rezultat odprtega glasovanja v Generalni skupščini OZN decembra leta 1972 (Ivanova 2005, 127). Solidarnost držav v razvoju, ki so bile v številčni premoči, je vodila do ustanovitve prve mednarodne okoljske skupine v razvijajočem se svetu. Ta odločitev je bila politična, njen namen pa je bil utrditev vloge držav v razvoju kot enakovrednih partnerjev v mednarodnih zadevah (ibid.).

5.3 Učinek UNEP-a

UNEP je bil zasnovan z namenom identificiranja porajajočih se težav in obuditve dejanj mednarodnih organizacij, mednarodnih nevladnih organizacij, vlad in podjetij okoli njih. UNEP je s tem, ko je uspešno postavil nekaj žgočih mednarodnih okoljskih vprašanj na dnevni red, in s katalizacijo sporazumov za njihovo reševanje, resnično odigral osrednjo vlogo pri njihovem reševanju (Ivanova 2005, 127). Nekateri analitiki menijo, da je bila v prvih dveh desetletjih učinkovitost UNEP-a zadovoljiva in da si je program zagotovil sloves vodenja manjših programov v ustrezni meri. Ob tem je bil deležen visokega zaupanja donatorjev, za katere je bil UNEP vzor osredinjene dejavnosti z ozko omejenim proračunom (Eastby 1984, v Ivanova 2005, 128). Drugi pa so menili, da UNEP niti malo »ni zadovoljil pričakovanj stockholmske konference« in da problemi še naprej ostajajo (Esty in Ivanova 2002, 11).

V nadaljevanju je analiziran učinek funkcij UNEP-a kot krovne institucije okoljskega sistema OZN, kot so spremljanje in ocenjevanje, oblikovanje dnevnega reda in politike ter razvijanje zmogljivosti. Slika 5.1 prikazuje analitično-delovni okvir za ocenjevanje, zgrajen na temeljnih funkcijah, ki so bile predstavljene na konferenci v Stockholmu.

Slika 5.1: Temeljne funkcije krovne institucije



Vir: Ivanova (2005, 128).

5.3.1 Spremljanje in ocenjevanje

UNEP je bil ustanovljen z namenom nadzorovanja svetovne okoljske situacije ter prispevanja oziroma izmenjave relevantnih informacij in znanja primernim mednarodnim znanstvenim ali profesionalnim skupinam (Združeni narodi 1972b, 43–44). Na področju spremljanja in ocenjevanja ja bilo mogoče pričakovati, da UNEP posreduje nasvete za oblikovanje politike, informacije za zgodnje opozarjanje na okoljske grožnje ter pospešuje mednarodno sodelovanje. Na osnovi najboljših znanstvenih in tehničnih zmožnostih, ki so na voljo (ibid., 44), UNEP ne izvaja nobenega neposrednega nadzorovanja v lastni režiji. Namesto tega zbira, pregleduje, analizira in integrira podatke specializiranih agencij OZN in drugih organizacij,

vključno s sekretariati konvencij, z univerzami, znanstvenimi inštituti in nevladnimi organizacijami, da bi izoblikoval širše ugotovitve o okolju (ibid.).

UNEP je na področju ocenjevanja globalnih okoljskih vprašanj po mnenju nekaterih analitikov precej učinkovit (Haas 2004, 8). Njegova glavna okoljska publikacija *Global Environment Outlook* (GEO) je ena izmed najuglednejših publikacij med trenutno dostopnimi. Metodologija, uporabljena v programu GEO, je postala pomemben model razvijanja in izboljševanja znanstvene kredibilnosti, politične relevantnosti in legitimnosti ocenjevanja UNEP-a (Ivanova 2005, 128). Ena izmed glavnih omejitev programa GEO je pomanjkanje komparativnih podatkov med državami. Medtem ko poročilo posreduje obširno informacijo o okoljskih vprašanjih, ne prikazuje komparativnega učinka držav pri naslavljanju okoljskih izzivov, zato podatki ne morejo biti uporabljeni v njihovi polni kapaciteti za pomoč pri oblikovanju politik (ibid.).

V širšem okviru gre za fragmentacijo in podvajanje med različnimi opazovalnimi ter ocenjevalnimi dejavnostmi v UNEP-u. Tam se dejavnosti v zvezi z informacijami in znanstvenimi ocenami razširijo čez vse oddelke organizacije. Zbiranje, procesiranje in razširjanje informacij so nato dodeljena vrsti znanstvenih centrov UNEP-a, razširjenih povsod po svetu. Ta proces se odvija še na mednarodni ravni, kjer podvajanje okoljskih informacij in ocen, ki jih opravijo druge agencije OZN, postane še očitnejše (Ivanova 2005, 129). Sodelovanje in koordinacija niso stvari, ki se dogajajo same od sebe, temveč morajo biti spodbujane in trajne.

Na specifični ravni je kakovost izmenjave informacij pod vplivom različnih problemov. Nekonsistentna uporaba zagotovil znanstvene kakovosti in kakovostnih kontrol v informacijskem ter podatkovnem menedžmentu vodijo k nezanesljivemu »outputu« kakovosti in relevantnosti (ibid.). Manjkajoči podatki omejujejo zmožnost UNEP-a za pripravo celovitih ocen okolja in omejujejo njegovo sposobnost odločanja ter oblikovanja tako imenovanega svetovanja policy, kar pa meče slabo luč na kredibilnost njegovih uslužbencev v očeh uporabnikov. Pri informacijah, ki prihajajo iz UNEP-a, bi se morali izboljšati predvsem njihova koherentnost in dostopnost, saj je trenutno stanje dostopnosti precej raztreseno in neorganizirano.

Trenutne zmogljivosti UNEP-a tako niso zadovoljiva za izvajanje klirinške funkcije z okoljskimi informacijami. Precejšen institucionalni napor bi bil potreben za izboljšanje temeljne funkcije UNEP-a, saj mora hkrati privabiti najboljše znanstvenike glede ključnih okoljskih vprašanj, kot so voda, zrak, podnebje in biotske raznovrstnosti, ter številne druge uradnike, ki bi izboljšali vezje med informacijami o okoljskih trendih ter med oblikovanjem politik.

Če bo delo UNEP-a postalo standard kakovosti, relevantnosti, pravočasnosti in odgovornosti na področju okolja, bi organizacija lahko postala krovna organizacija globalnim resursom. To pa se bo brez ciljnega in stabilnega investiranja UNEP-a in nacionalnih vlad težko zgodilo (ibid.).

5.3.2 Oblikovanje dnevnega reda in politike

Pomembni funkciji krovne institucije, kot je UNEP, sta oblikovanje dnevnega reda ter spretnost vodenja medvladnega procesa za pridobivanje sporazumov o standardih, politiki in smernicah, lahko pa je le osrednji forum za premislek in debato. Zastavljanje ciljev in prioritet je bilo do zdaj problematično področje UNEP-a (Združeni narodi 1972). Seveda imajo mednarodni okoljski sporazumi glavno vlogo pri določanju standardov, politike in smernic za nadzor globalnega okolja, a s povečanjem števila pogodb in institucij, odgovornih za njihovo administracijo in koordinacijo, se je to dejstvo pokazalo kot kritični problem. UNEP-u ni uspelo postati osrednji forum za debato in posvetovanje na področju okolja, kot je WTO postala za trgovanje ali pa WHO na področju zdravja (ibid.). Morda je okoljska vprašanja težje zaobseči znotraj ene organizacije, vendar je fragmentacija politike zelo vplivala na učinkovitost globalnega okoljskega upravljanja (Bernstein in Ivanova 2005, v Ivanova 2005, 131).

Trenutno UNEP nima nikakršnega delovnega načrta, daljšega od dveh let. To omejuje njegovo sposobnost oblikovanja dnevnega reda in pridobivanja podpore. UNEP nima strateškega dokumenta, ki bi orisoval njegovo dolgoročno vizijo, cilje ali pa dejanja, ki bi vodila do njih. UNEP ne izvaja obsežnega strateškega načrtovanja, vsakršno podobno načrtovanje pa je sprejeto *ad hoc*. Večinoma so elaborirana za hišno preučevanje, najpogostejše pa ostanejo notranji dokumenti (Ivanova 2005, 131).

Zaslugo za zmanjšanje UNEP-ove dolgoročne zmogljivosti ima zagotovo konferenca v Riu de Janeiru, ki je bila leta 1992. Tedaj je UNEP izgubil vodilni položaj na področju okolja. Oblikovanje GEF in CSD so pozornost odvrnile od UNEP-a kot krovne institucije, skozi finančno superiornost GEF in povezovalno moč CSD.

Kljub precejšnjim izboljšavam v zadnjih letih še vedno manjka občutek prioritizacije (ibid., 132). UNEP-ov načrtovalni proces je v precejšnji meri usmerjan z vplivi posameznih držav in njihovih prioritet. Odvisnost institucije od prostovoljnih prispevkov nekako mora izoblikovati probleme izvrševanja odgovornosti, in sicer glede na prioritete in razporejanje sredstev. Upravnim telesom ni težavno dodajati novih programov in dejavnosti, ampak precej težje dosežejo konsenz o stvareh, ki naj se prenehajo izvajati, kar vodi k preobremenitvam sekretariata, ki se sooča s precejšnjimi zahtevami in pogosto prenizkimi sredstvi (Campbell in Husagen 2002; Ivanova 2005, 133). UNEP-ova centralna vloga zahteva, da deluje kot temelj v raznovrstnem sistemu globalnega okoljskega upravljanja (Združeni narodi 1997b).²⁵

Vendar pa UNEP ni bil zmožen učinkovito zagotoviti svojega koordinacijskega mandata na dveh področjih odgovornosti.

- pri koordinaciji multilateralnih okoljskih sporazumov, kjer ima UNEP zelo malo formalne odgovornosti do konvencij; poleg tega je UNEP geografsko zelo oddaljen od neodvisnih sekretariatov teh konvencij, kar otežuje integracijo dejavnosti med konvencijami ter UNEP-om;
- koordinacije okoljskih dejavnosti mednarodnih institucij, ki je pomemben izziv UNEP-a zaradi vrste razlogov (Ivanova 2005, 133):
- povečanje števila mednarodnih organizacij je preplavilo vrsto koordinacijskih teles in mehanizmov, ki so bili pod UNEP-ovim upravljanjem. Druga telesa OZN so zavrnila mandat UNEP-a v zvezi s koordinacijo vseh okoljskih dejavnosti v sistemu OZN zaradi starostne prednosti institucij, saj se je veliko agencij OZN ukvarjalo z okoljskimi vprašanji še pred nastankom UNEP-a in se tako niso čutile dolžne podrežati.

²⁵ Resolucija Generalne skupščine ZN 2997 nastavi UNEP-ovo koordinativno funkcijo za »posredovanje splošnega vodila politiki za usmerjanje in koordinacijo okoljskih programov v sistemu OZN« (Združeni narodi 1972a).

- zaradi strahu pred izgubo določenih delovnih programov, proračuna in osebja, ki bi jih tako posledično ne bilo zaradi programov, ki so se podvajali.
- UNEP-ovo vlogo krovne koordinacijske institucije so druge agencije sprejemale kot sovražno, kar je vodilo do napetosti v odnosih med agencijami, ki so priznavale in tudi zavračale vloge UNEP-a. Končni rezultat so bili povečevanje števila institucionalnih dogovorov, sestanki in dnevni redi, ki so zaustavljali politično koherentnost in sinergijo ter povečevali negativni vpliv že tako ali tako omejenih sredstev.

5.3.3 Razvijanje zmogljivosti

S poudarjanjem iniciative po razvijanju kapacitet je UNEP začel ponovno razvijanje svojih delovnih programov z namenom ugoditve donatorjem in prejemnikom. Kljub temu da UNEP v svojem mandatu odreja svoje temeljne strategije kot normativne, institucija zdaj dojema implementacijo kot svojo primarno strategijo. Vendar pa je UNEP s preskokom z normativnih funkcij na implementacijsko in operativno vlogo svojo aktivno vlogo zamenjal s pasivno. Poudarek na implementaciji se odraža tudi na uslužnosti do specifičnih potreb držav in okoliščin. Brez navzočnosti države, z nizkim številom osebja in minimalnimi sredstvi UNEP ne more konkurirati agencijam in ustanovam, kot sta UNDP in Svetovna banka. S pisarnami v vseh državah po svetu, z milijardnim letnim proračunom in dobrim slovesom tako UNDP kot tudi Svetovna banka oblikujeta dnevni red na globalni ravni. UNEP ni zmožen in tudi ne bi smel delovati kot popolnoma operativna agencija. Institucionalno mesto je tako docela zapolnjeno in UNEP nima zmogljivosti za tako vlogo.

5.4 Omejevalni dejavniki UNEP-a

5.4.1 Formalni status

V okoljskem sistemu OZN je bil UNEP-ov status programa namesto specializirane ustanove deležen največjih kritik svoje omejenosti. V hierarhiji OZN imajo programi najmanjšo stopnjo neodvisnosti in avtoritete. Specializirane ustanove so ločene, avtonomne medvladne institucije, z ločenimi upravnimi telesi od Sekretariata OZN in

generalne skupščine, ki imajo najvišjo stopnjo avtonomije (Brooks 2005, 1).²⁶ Poleg njihove vloge pri oblikovanju skupne vizije, pravil in standardov opravljajo veliko operativnih dejavnosti v določenem sektorju, ki ga pokrivajo.

Odločitev o sprejetju programa namesto o ustanovitvi specializirane ustanove (ne z namenom zmanjševanja moči UNEP-a) je povzročila velike posledice glede njegove avtoritete v sistemu (Ivanova 2005: 136). UNEP tako ni bil zmožen uveljavljati svoje avtonomije, ki je bila potrebna za doseg vlog krovne institucije za globalno okolje. S pojavljanjem novih institucij na najrazličnejših ravneh upravljanja, in ker je bil še mnogim dodeljen večji okoljski mandat, UNEP nad njimi ni mogel izvajati avtoritete. Ustanovitev CSD in GEF v zgodnjih 90. letih 20. stoletja je marginalizirala UNEP in ga finančno zasenčila. Povečane okoljske dejavnosti Svetovne banke, so sledile k prekrivanju z aktivnostmi UNEP-a. Tako UNEP- ni bil zmožen vzpostaviti sinergije med številnimi telesi znotraj okoljske arene, deloma tudi zaradi njihove finančne superiornosti, ki so še dodatno zmanjšale politično moč ter sredstva (ibid.).

5.4.2 Upravljanje

Na splošno ima struktura uprave UNEP-a dve zelo značilni vlogi:

- eksterno funkcijo, ki nadzoruje globalne okoljske trende, podpira globalno okoljsko upravljanje z nadzorovanjem globalnih okoljskih trendov, oblikuje globalni okoljski dnevni red in postavlja globalne prioritete;
- notranjo odgovornost za nadzor programa UNEP-a, njegovega proračuna in operacij.

Struktura uprave UNEP-a združuje omenjeni vlogi. Upravni svet je odgovoren za oblikovanje globalnega okoljskega dnevnega reda ter nadzorovanje UNEP-ovega delovnega programa in proračuna (Združeni narodi 1972), kar pa vodi k skrajno politiziranemu institucionalnemu upravljanju in delovnemu programu, ki odraža interese posameznih držav namesto zasledovanja jasne vizije, hkrati pa tudi k nezadostnemu vodstvenemu kapitalu, ki se zaradi spremljanja lastnih vizij ne ukvarja s

²⁶ Najprepoznavnejše specializirane ustanove so ILO, Mednarodna pomorska organizacija (International Maritime Organization – IMO), UNESCO, Organizacija Združenih narodov za industrijski razvoj (United Nations Industrial Development Organization – UNIDO), WHO, WMO in WTO.

širšim globalnim okoljskim upravljanjem, kar je predvsem posledica UNEP-ovih lastnih omejitev (Ivanova 2005, 137).

5.4.3 Finančna struktura

Omejena finančna sredstva UNEP-a so drugi razlog njegove neuspešnosti. Jedro je v njegovi unikatni finančni strukturi. V primerjavi z drugimi organizacijami, katerih proračuni temeljijo na predvidljivih obveznih prispevkih držav članic, je proračun UNEP-a odvisen od prostovoljnih prispevkov posameznih držav (Združeni narodi 1972a). Ta nezanesljiv in zelo poljuben finančni dogovor kompromitira finančno stabilnost organizacije in njeno zmožnost predvidevanja zunaj proračunskega cikla ter njeno avtonomijo. UNEP-ov dnevni red je tako oblikovan po prioritetah posameznih držav podpornic, kar se odraža v fragmentaciji UNEP-ovih dejavnosti in pomanjkanju jasnih prioritet. Proces zmanjševanja prispevkov v okoljski fond zadnjih let, ki je osrednji finančni mehanizem, tako kaže na zmanjšano zaupanje v institucijo (Ivanova 2005 138).

5.4.4 Organizacijska struktura

Številna notranjeorganizacijska vprašanja ovirajo učinkovitost operacij UNEP-a. Ocenitev institucije je opravila služba OZN za notranji nadzor (angl. *UN Office for Internal Oversight*), v poročilu leta 1997 pa so bila navedena nekatera ključna področja, na katerih so potrebne izboljšave. »Funkcionalne obveznosti različnih večjih oddelkov niso čisto razločne in zdi se, da ni jasne delitve avtoritete. Interni instrumenti za kolektivno vodenje so nerodni, meglijo odgovornost in ovirajo učinkovitost /.../ nadzor nad implementacijo in evalvacija rezultatov sta fragmentirana, kar otežuje določitev jasne in homogene politike za razporejanje sredstev ali za zagotavljanje, da se sredstva porabljajo učinkovito« (Združeni narodi 1997b, 3).

Omenjene probleme spremljajo tako notranje kot tudi zunanje komunikacijske in koordinacijske težave, poleg tega pa hierarhična struktura UNEP-a zmanjšuje

sodelovanje znotraj organizacije, hkrati pa čezmerno prekrivanje nalog in odgovornosti znotraj divizij otežujeta učinkovitost dela (Ivanova 2005, 141).

5.4.5 Geografski položaj UNEP-a

UNEP-ov geografski položaj je precej vplival na institucijo samo. Njegova sposobnost učinkovitega koordiniranja in izbiranja okoljskih akcij je bila ovirana zaradi geografske izolacije od drugih relevantnih operacij OZN, neprimerne mednarodne komunikacije, transportne infrastrukture, pomanjkanja neposredne interakcije z oddelki v drugih državah in sekretariatov konvencij (Združeni narodi 1997, 4–5). Treba je poudariti, da se odročna geografska lega nanaša predvsem na težavo koordinacijske vloge. Pereča okoljska vprašanja zahtevajo takojšen odziv oziroma mandat, ki pa ga UNEP nima. Najpomembnejša posledica lokacije UNEP-a je nezmožnost pridobivanja najboljših kadrov, s specializiranim znanjem in z izkušnjami, ki bi prispevali k temu, da bi organizacija postala krovna institucija. Nairobi na žalost ni najprivlačnejša lokacija za strokovnjake z vsega sveta, ki bi želeli prevzeti odgovorne funkcije, ki jih UNEP ponuja. Za učinkovito upravljanje je pomembno, da je vodstvo navzoče in se odziva na potrebe osebja in organizacijske prioritete.

6 UNEO

Ustanovitev UNEO je potrebno umestiti v širši kontekst splošnega reformiranja strukture OZN ter v ožji kontekst reformiranja GOU. Primer reforme krovne institucije globalnega okoljskega upravljanja, ki je videti najučinkovitejši, obravnava UNEP kot izhodiščno točko in ga preoblikuje v specializirano ustanovo OZN s povečanimi finančnimi in kadrovskimi sredstvi, s povečanimi kompetencami in pravnim mandatom, ki ima s svojo mednarodnopravno subjektiviteto zmožnost sklepanja pogodb, ima stalni proračun in potencialno uporablja napredne finančne mehanizme, ki bi izboljšali učinkovitost globalnega okoljskega upravljanja in s tem varovanje okolja. S tem konceptom nadgraditve UNEP-a in njegove transformacije iz gole mednarodne institucije OZN v samostojno mednarodno organizacijo bi UNEO imel tako delovanje in moč kot druge mednarodne organizacije (Biermann 2007, 103). Bil bi ustanovljen s pogodbo in bi imel mednarodnopravno subjektiviteto, kar bi mu dalo moč sklepanja pogodb, pravico do sprejemanja zakonodaje in sprožanja mednarodnih zahtevkov (Klabbers, 43–44). Države članice bi se tako nagibale k prenosu nekaterih kompetenc v zvezi z okoljem od drugih organov k organizaciji UNEO (Biermann 2007, 104). UNEO bi tako ojačal svojo vlogo krovne organizacije pri globalnem okoljskem upravljanju in bi bil klirinška enota, ki bi odrejala širša politična vodila za delovanje GMEF (Tarasofsky 2005, 67). Imel bi svojo pravno identiteto, ki bi obsegala generalno skupščino, izvršno strukturo in sekretariat. Vključevala bi tako UNEP kot tudi GMEF, prevzela mandat UNEP-a in njegova pooblastila glede na njegove normativne funkcije in bi bila najvišja avtoriteta v okoljskem sistemu OZN (Biermann 2005, 117). V tem kontekstu je ustanovitev nove mednarodne organizacije povezana z resnimi in odgovornimi nalogami. Pomembna vprašanja, ki kritično obravnavajo razmišljanje o organizaciji UNEO, so naslednja:

- Kakšna bi bila prihodnja pravna osnova organizacije UNEO?
- Kakšna institucionalna struktura je potrebna za učinkovito izvrševanje funkcij?
- Kakšen bi bil proces odločanja?
- Kakšen mandat in funkcije naj bi izvajal UNEO?
- Kakšna bi naj bila predvidena struktura financiranja?

6.1 Pravna osnova UNEO

Najpomembneje za UNEO je, da bi bil predpisan status specializirane ustanove OZN, v skladu s 57. členom Ustanovne listine Združenih narodov (UL OZN), ki predvideva, da bi bil osnova za UNEO medvladni sporazum, ki bi vseboval glavna določila in predpise za delovanje organizacije. Ta temeljni sporazum ne bi zahteval soglasja večine držav članic OZN, kljub temu pa bi bil odprt za vse (Meyer-Ohlendorf in Knigge 2007, 123).

UL OZN v 57. členu določa, da imajo specializirane ustanove v okviru OZN »široke mednarodne naloge na ekonomskem, socialnem, kulturnem, prosvetnem, zdravstvenem in sorodnem področju«. To določilo zamejuje specializirano agencijo v nekih okvirih, kot je na primer delovanje na vojaškem področju (Meyer-Ohlendorf in Knigge 2007, 124). Vseeno pa je očitno, da zaradi ne izključno omenjene okoljske politike 57. člen UL OZN ne bi bil v nasprotju z ustanovitvijo organizacije UNEO, saj je splošno sprejeto dejstvo, da okoljska politika spada na področje, ki je sorodno ekonomski, socialni in zdravstveni politiki. V skladu s 57. in 63. členom UL OZN lahko ECOSOC sklene sporazum s specializirano ustanovo, ki opredeljuje razmerje med specializirano ustanovo in OZN in ga mora odobriti Generalna skupščina OZN. V skladu s takimi sporazumi specialne ustanove posredujejo redna poročila ECOSOC-u ter Generalni skupščini OZN. ECOSOC ima pri tem tudi možnost koordiniranja dejavnosti specializiranih ustanov, kot določa UL OZN (UL OZN, 63. in 64. čl.). Glede na ta določila se pojavlja občutek, da imata ECOSOC in Generalna skupščina OZN pretežno velik vpliv na specializirane ustanove, načeloma pa imajo specializirane ustanove pri svojem delu dovolj finančne avtonomije in dovolj proste roke, da lahko oblikujejo podrobnosti svojih programov (Meyer-Ohlendorf in Knigge 2007, 128). To potrjuje dejstvo, da niti ECOSOC niti generalna skupščina nimata pristojnosti za sprejemanje obvezujočih odločitev v razmerju do specializiranih ustanov, ampak lahko samo sprejemata priporočila, kar dodatno omejuje vpliv teh dveh organov na delovanje specializiranih ustanov, ki lahko tako v OZN uživajo visoko stopnjo avtonomije.

6.2 Institucionalni okvir

Kljub majhnim razlikam je institucionalna struktura specializiranih ustanov OZN zelo podobna. Vse vsebujejo tako plenarni kot tudi izvršni program, tudi sekretariat, ki ga vodi višji uradnik. Vse specializirane ustanove imajo plenarni organ, ki usmerja dejavnosti ter sprejema proračun in delovni program. Kljub temu da je ta struktura precej standardna za vse specializirane ustanove, so podrobnosti v mandatu tiste, ki državam članicam dovoljujejo določen manevrski prostor pri sprejemanju odločitev (Meyer-Ohlendorf in Knigge 2007, 128). Načeloma je plenarni organ sestavljen večinoma iz predstavnikov vlad držav članic, vendar pa status opazovalke lahko pridobi katera koli država.

Specializirane ustanove OZN večinoma imajo tudi izvršni organ, ki zagotavlja, da ustanova izvršuje vso operativno delo v okviru svojega proračuna. V nekaterih primerih so odločitve izvršnega organa zavezujoče, v drugih pa zahtevajo odobritev plenarnega organa, ki ga sestavlja omejeno število predstavnikov držav članic, ki se ciklično izmenjujejo pri tej funkciji. Pogosto je v tem organu prisotno načelo pravične geografske razporeditve (ibid.).

Sekretariat v specializirani ustanovi OZN ima predvsem vlogo kontaktne točke, saj se osredinja na temeljne dejavnosti organizacije. Vodi ga večinoma glavni uradnik, ki ga izvoli, nominira ali določi plenarni organ, izvršni organ ali generalni sekretar OZN. Značilne so različne stopnje vplivov nad dejavnostmi ustanove. Različne načine volilnih postopkov lahko poveže z različnimi ravni političnih vzvodov glavnega uradnika v političnih razpravah (ibid.).

6.3 Postopek odločanja

Na splošno ima vsaka država članica specializirane ustanove OZN en glas. Odločitve so pogosto sprejete z večino glasov; za sprejem nekaterih odločitev pa je lahko potrebno dvojno tehtanje odločitev, kar pomeni, da običajno vključujejo večino držav članic ustanove, vključno z enostavno večino posebne skupine držav članic, kot so države v razvoju (Meyer-Ohlendorf in Knigge 2007, 130). Te različne možnosti bi se lahko

nanašale tako na plenarni organ organizacije UNEO kot tudi na njegov izvršni organ. Kljub temu pa mora postopek odločanja zagotavljati legitimnost z zagotavljanjem polne in enake udeležbe vseh držav članic, po načelu ena država – en glas.

6.4 Mandat in funkcije

Mandat, ki bi ga imel UNEO, bi zelo verjetno izviral iz mandata, ki ga ima UNEP. UNEO bi moral biti krovna organizacija, ki bi s svojo decentralizirano institucionalno strukturo spoštoval neodvisnost MOS-ov. Sistematično bi vlagal v znanost na področju okolja in s tem prispeval k označevanju strateških globalno-okoljskih smernic pri pospeševanju okoljevarstvene koordinacije in sinergije. UNEO bi bil sicer pooblaščen za sprejemanje pravno obvezujočih odločitev, ki bi države članice zavezovale, da jih vnesejo v nacionalno zakonodajo. Številne specializirane ustanove imajo namreč pravno moč pri sprejemanju pravno obvezujočih sporazumov, na primer WHO, WMO, IMO in ILO. Ne obstaja pa specializirana ustanova, ki bi sprejemala pravno obvezujoče resolucije. Ta praksa potrjuje dozdajšnja funkcija specializiranih ustanov, ki so primarno forumi koordinacije, in ne platforma za odločanje (Meyer-Ohlendorf in Knigge 2007, 131).

UNEO bi bil organ in avtoriteta na področju okolja v okoljskem sistemu OZN. Njegove poglavitne naloge bi bile (Tarasofsky 2005, 6):

- spremljanje in zagotavljanje sistema zgodnjega opozarjanja o stanju okolja;
- zagotavljanje informacij, olajšanje komuniciranja in mobilizacije vseh zainteresiranih strani;
- zagotavljanje politične platforme za izdelavo in pripravo mednarodnih pravnih in strateških okvirov;
- zaveza k izgradnji zmogljivosti v državah v razvoju in tranzicijskih državah, spremljanje okoljske politike in podpora njene implementacije;
- krepitev regionalnega upravljanja;
- izboljšanje skladnosti in usklajevanja, vključno s konvergenco norm ter z izvajanjem mednarodnih obveznosti in financiranja.

6.5 Struktura financiranja

Kot vse specializirane ustanove OZN bi tudi UNEO potreboval proračun, ki se sestoji iz stalnih prispevkov, kar pomeni, da bi bile države članice dolžne plačevati prej dogovorjene prispevke. Načeloma so proračunski prispevki specializiranih ustanov ločeni od proračuna OZN. Kljub temu da je v členu 17.3 UL OZN zapisano, da Generalna skupščina OZN »pregleduje upravne proračune takih specializiranih ustanov z namenom dajanja priporočil ustreznim ustanovam«, je splošna praksa taka, da je proračun načeloma neodvisen od proračuna OZN (UL OZN, 17.3 čl.). Ne nazadnje so tudi prostovoljni prispevki lahko dodaten izvor financiranja organizacije UNEO.

6.6 Primerjava institucij UNEP in UNEO

6.6.1 Primerjava funkcij

Učinkovite krovne institucije morajo biti zmožne opozarjati mednarodno skupnost na pomembna vprašanja, grožnje in tveganje. Morajo biti moralna avtoriteta na svojem področju in katalizirati akcije, z namenom doseganja zastavljenih ciljev, in sicer z oblikovanjem mednarodne politike. Tako lahko učinkovita krovna institucija pridobi gravitacijski vpliv na akterje v sistemu s tremi temeljnimi zmogljivostmi (Ivanova 2005, 143):

- s pravico do relevantnih informacij za reševanje problemov, izoblikovanje preferenc in določanje reciprocitete; s tem lahko bolje koordinira GOU;
- s političnim forumom za pogajanja in koordinacijo, ki zmanjšuje možnosti podvajanja, spodbuja sinergijo in učinkovito porabo sredstev; s tem lahko bolje razvija in oblikuje mednarodno okoljsko pravo;
- s trajnostno podporo za reševanje vprašanj na nacionalni ravni; s tem lahko izboljša finančni in tehnološki transfer v nerazvite države.

Ta predlog reforme sicer temelji na podlagi izkušenj UNEP-a in na zahtevi po krovni okoljski instituciji. Kot je prikazano v tabeli 6.1, so funkcije organizacije UNEO v okviru treh temeljnih področij krovne organizacije: »monitoringa« in ocenjevanja, oblikovanja dnevnega reda in tako imenovanih postopkov policy ter razvijanja

kapacitet. V predlogu o organizaciji UNEO sicer manjka funkcija reševanja sporov, ki je bila integrirana v UNEP leta 1972, pa se do danes o njej na političnem področju še ni odvila nobena razprava (Ivanova 2005, 144). Predlog o organizaciji UNEO naslavlja večino funkcij, ki so pomembne za učinkovito krovno okoljsko institucijo, a ostaja vprašanje, ali bi UNEO imel večje zmožnosti za izvajanje teh funkcij.

Tabela 6.1: Primerjava funkcij splošne krovne institucije, UNEP-a in mednarodne organizacije UNEO

<i>Krovna institucija</i>	<i>UNEP</i>	<i>UNEO</i>
<i>spremljanje in ocenjevanje</i> • podatki in indikatorji • spremljanje in potrditev • ocenjevanje • posredovanje in izmenjava informacij	• redno pregledovanje svetovnih okoljskih razmer • zagotavljanje svetovanja glede politike, zgodnjega opozarjanja na okoljske grožnje ter spodbujanje in pospeševanje mednarodnega sodelovanja in ukrepanja, ki temelji na najboljših znanstvenih in tehničnih zmogljivosti, ki so na voljo	• »monitoring« in zagotavljanje zgodnjega obveščanja o stanju na področju okolja • zagotavljanje informacij, olajšanje komunikacije in mobilizacija interesnih skupin
<i>Oblikovanje dnevnega reda in oblikovanja politik</i> • zastavitev ciljev • razvoj pravil in norm • koordinacija • reševanje sporov	• spodbujanje mednarodnega sodelovanja na področju okolja in priporočanje politike v ta namen • opravljanje svetovalnih storitev za spodbujanje mednarodnega okoljskega sodelovanja • opozarjanje na katero koli zadevo, ki zahteva upoštevanje na strani upravnega sveta	• zagotavljanje politične platforme za strateške in mednarodne pravne okvire • izboljšanje skladnosti in koordinacije, vključno s konvergenčnimi normami, izvajanje mednarodnih obveznosti in financiranja

	• razvijanje mednarodnega okoljskega prava • usklajevanje okoljskih programov v okviru sistema OZN, vodenje njihovega izvajanja in ocenjevanje njihove učinkovitosti	
<i>Razvijanje zmogljivosti</i> • izobraževanje in urjenje • financiranje • tehnična pomoč • izoblikovanje omrežij in institucij	• zagotavljanje politike in svetovalnih storitev na ključnih področjih za vzpostavitev institucij za vlade in druge institucije • predčasno izvajanje dogovorjenih mednarodnih norm in spodbujanje kooperativne politike in ukrepov	• gradnja zmogljivosti v tranzicijskih državah in državah v razvoju • krepitev regionalnega upravljanja

Vir: Ivanova (2005, 144–145).

6.6.2 Primerjava strukture

Čeprav so bile UNEP-u izrecno dodeljene funkcije, ki jih imajo krovne institucije, pa mu niso bili dodeljeni zadostne zmogljivosti in strukturni pogoji. Vseeno je pomembno omeniti, da odločitve, ki so določale njegove glavne strukturne pogoje in onemogočale njegovo mednarodnopravno subjektiviteto, niso bile izbrane namenoma (Ivanova 2005, 144). Njegova avtoriteta pri globalnem okoljskem upravljanju je zato očitno zelo omejena z njegovim statusom programa OZN. Njegov sistem upravljanja pa je tudi bolj naklonjen potrebam in zahtevam držav članic kot pa zastavljenim misijam te institucije. Njegova finančna struktura je državam članicam in posameznim upravnim svetom omogočala prostovoljno razpolaganje s sredstvi, ki pa so se tako namenila za uresničevanje njihovih lastni interesov, in ne za skupno dobro (Ivanova 2005, 145). In ne nazadnje UNEP-ov geografski položaj zunaj centrov političnega odločanja vpliva na zmožnost koordinacije številnih agencij z okoljskimi dejavnostmi, kot tudi na

pridobivanje najboljšega kadra. Reforma se zato vrti tudi okoli vprašanj v zvezi s formalnim statusom, upravo, financami in z lokacijo, kot je prikazano v tabeli 6.2.

Tabela 6.2: Primerjava strukturnih funkcij organizacij UNEP in UNEO

<i>Lastnosti</i>	<i>UNEP</i>	<i>UNEO</i>
<i>Formalni status</i>	Program OZN	Specializirana ustanova
<i>Uprava</i>	• 58-članski upravni svet • odbor stalnih predstavnikov • sekretariat • imenovanje izvršnega direktorja	• skupščina oziroma plenarni organ • izvršni odbor • izvoljen izvršni direktor
<i>Financiranje</i>	• prostovoljni prispevki • prostovoljno financiranje projektov • najprej finančni znesek, nato misija	• stalni, vnaprej določeni prispevki • prostovoljno financiranje za tehnično sodelovanje • najprej misija, nato finančni znesek
<i>Lokacija</i>	• Nairobi	• Nairobi

Vir: Ivanova (2005, 146).

Vseeno pa kaže, da je danes dovolj velik tudi vpliv izkušenj iz preteklosti. Predlog nove okoljske organizacije UNEO je zato odmik od UNEP-ove zdajšnje strukture, saj nadgrajuje njegov formalni status v organizacijo, kar hkrati pomeni veliko spremembo v upravni strukturi, in si prizadeva za stalna sredstva članic pri financiranju misij, kar bi izboljšalo zmožnosti za bolj učinkovito izpolnjevanje njegovega mandata v GOU.

7 Zaključek

Okolje, varnost, mednarodno sodelovanje in institucije so pojmi, ki so se skozi zgodovino razmeroma malo povezovali. V anarhični mednarodni skupnosti, kjer je moč kategorija, ki omogoča prevlado akterjem, se je danes mednarodna skupnost znašla v situaciji, ko teorije soodvisnosti in ravnotežja moči postopoma, a vztrajno izgubljajo pomen. Nedavno so se akterji v mednarodni areni začeli zavedati, da so se pravila igre temeljito spremenila. Priključil se je novi akter, ki je skozi zgodovino igral stransko vlogo nemega opazovalca. Zdaj se akterji ne bojujejo več za prevlado, temveč le še za preživetje.

Vztrajno spreminjanje podnebja in posledičen pojav okoljske degradacije so zaznamovali sodobno varnostno paradigmo. Predvsem so se spremenili objekti varovanja. Klasično koncepcijo varnosti, ki se nanaša na državo, so dopolnile nove kategorije varnosti. Kategorije, kot so okoljska, človekova, politična in ekonomska, so samo nekatere iz skupine najpomembnejših. Pomembno pa je, da se je koncept varnosti v akademski sferi začel pospešeno razširjati. Vzrok za pojave novih nevarnosti pa ni bil konec hladne vojne, temveč so bile iste grožnje fizično prisotne že veliko dlje, kot pa sta si jih akademska in politična sfera upali priznati. Koncepti vseobsežne varnosti, varnosti s sodelovanjem ter skupne in državljanske varnosti so dandanes veliko bolj prisotni kot pa v preteklosti. Politična sfera je poleg nedržavnih akterjev počasi začela upoštevati tudi naravne pojave kot potencialno grožnjo nacionalni oziroma človekovi varnosti. Gre predvsem za naravne pojave in različne oblike okoljske degradacije, ki so prispevali k opredelitvi koncepta okoljske varnosti, ki pomeni predvsem varovanje okolja pred negativnimi učinki človeka, z namenom ogrožanja zdravja ljudi, državne integritete in stabilnosti mednarodne skupnosti. V zadnji trditvi je očitna soodvisnost različnih kategorij varnosti, ki so v soodvisnosti z okoljem, hkrati pa je nakazana povezava med relativno odvisnostjo mednarodne varnosti v smislu varnosti globalne družbe in okolja.

Glede na to, da okoljska degradacija lahko vodi k okoljskim konfliktom, jih spodbuja ali pa sproža nemire v družbi, se lahko ti nemiri razširijo v konflikte regionalnih in tudi globalnih razsežnosti. Tu je bistvenega pomena oblikovanje politike zamejitve okoljskih sprememb. A glede na to, da se globalni problemi najučinkoviteje rešujejo z globalnimi iniciativami, ki so nato prenesene na lokalno raven, obstaja več načinov mednarodnega

sodelovanja. Sistemski predpogoj za uspešnost sodelovanja na nadnacionalni ravni je njegova institucionalizacija, kar se najpogosteje odraža v različnih oblikah mednarodnih institucij. Seveda si te institucije med seboj niso enake. Po stopnji institucionalizacije lahko segajo od oblike mednarodnih režimov, ki so najmanj institucionalizirani, do oblike mednarodnih organizacij, ki imajo s svojo subjektiviteto večjo moč za dejavno sodelovanje na mednarodnem prizorišču. Mednarodni režimi večinoma pokrivajo zelo specifično področje delovanja in imajo zelo nizko raven pravne podlage za potencialno avtoriteto v smislu vertikalnega upravljanja. Na drugi strani pa mednarodne organizacije lahko imajo pristojnosti nad množico režimov. Zaradi svoje pravne osnove imajo pravico do sprejemanja zavezujočih sporazumov za države članice ter imajo tako večjo stopnjo avtoritete kot tudi finančne avtonomije za izkoriščanje pravic in opravljanja dolžnosti v mednarodni skupnosti. Take in drugačne institucionalne razlike pogojujejo zmožnosti kot tudi uspešnost mednarodnih institucij pri reševanju svoje problematike.

Z naraščajočim zavedanjem, da globalni okoljski problemi zahtevajo globalne rešitve, so vlade konec prejšnjega tisočletja izdelale kompleksen sistem omrežja mednarodnih okoljskih sporazumov in organizacij za spopadanje z okoljskimi izzivi. Kljub temu dejstvu pa okoljski problemi ostajajo, njihov obseg pa se še celo povečuje, kar priča o dejstvu, da je naš prvi poizkus vzpostavitve sistema globalnega okoljskega upravljanja »v večini propadel eksperiment« (Spaeth 2004, 2). Kratkoročni ekonomski cilji in teža suverenosti so pogostokrat premagali politično voljo o učinkovitem reševanju okoljskih vprašanj. Institucije, ki so bile ustanovljene v ta namen, so šibke in neprimerne za soočenje z globalnimi okoljskimi izzivi. Nekateri avtorji celo zagovarjajo, da je bil sistem GOU namerno nastavljen tako, da bi bil neučinkovit.²⁷ Vendar pa Ivanova trdi, da UNEP ni bil produkt zlih namer in je bil ustanovljen kot institucija s premalo sredstvi, preobremenjena in oddaljena. Nasprotno je bil UNEP zamišljen kot nekakšna krovna okoljska institucija, ki bi zbujala okoljsko zavest, opazovala in posredovala okoljske informacije ter pospešila mednarodno akcijo glede nujnih okoljskih primerov. UNEP-ova misija je bila zagotoviti povezane kolektivne okoljske napore ter jih s svojim pregledom nad okoljskimi problemi, povezavami med različnimi institucijami, in s svojo osrednjo vlogo koordinirati. A za naloge takega obsega bi bila UNEP-u potrebna drugačna institucionalna struktura. Vendar pa je odločitev o UNEP-ovi

²⁷ Najam (2002, 36) govori o tem v članku *The Case Against GEO, WEO, or Whatever-else-EO*.

institucionalizaciji na konferenci v Stockholmu leta 1972 vsebovala samo neuniverzalen upravni svet, sekretariat in odbor stalnih predstavnikov. Ne glede na to je odločitev, da se UNEP konstituira kot program, in ne kot specializirana ustanova, negativno vplivala na njegovo avtoriteto pri izpolnjevanju mandata. UNEP ni bil zmožen vzpostaviti avtonomije, ki jo potrebuje močna krovna institucija globalnega okoljskega upravljanja. K njegovemu neuspehu koordiniranja okoljskih aktivnosti v okoljskem sistemu OZN tako precej prispeva njegov pravni status, saj je veliko teles OZN, ki so se že pred nastankom UNEP-a ukvarjala z okoljsko problematiko, preprosto zavračalo sodelovanje pri izpolnjevanju njegovega mandata, saj UNEP nad njimi ni imel avtoritete. Ustanovitev CSD in GEF v zgodnjih 90. je na primer politično marginalizirala UNEP in ga finančno prehitela.

Zato lahko odgovorim na delovno vprašanje v diplomskem delu in zatrdim, da UNEP ni primerna institucija OZN za reševanje današnjih okoljskih vprašanj. UNEP preprosto ni dovolj institucionaliziran. Dejstvo je, da ob velikem institucionalnem tekmovanju o okoljskih vprašanjih v OZN UNEP zaradi svojih finančnih in kadrovskih kapacitet ni zmožen izpolnjevati koordinacijskega mandata.

Če bi se države članice OZN strinjale glede ustanovitve okoljske organizacije Združenih narodov, bi bil UNEO kot specializirana ustanova OZN vsekakor bolj opremljen za koordinacijo mednarodnih okoljske politike OZN kot UNEP. Taka specializirana ustanova bi temeljila na mednarodnem sporazumu, ki bi ga ratificirale vse države članice in bi užival večje spoštovanje ter imel večjo politično težo kot UNEP, katerega pravna osnova je zgolj program, ki temelji na resoluciji Generalne skupščine OZN. Preoblikovanje UNEP-a v specializirano ustanovo OZN bi tako sledilo stalni praksi specializacije določenih mednarodnih organizacij, ki jim je OZN namenjen kot kontaktna točka, a so organizacije vsaka na svojem področju samostojne. S tem mislim na organizacije, kot so FAO, UNESCO, WHO, WMO in podobne. A preoblikovanje UNEP-a bi pri tem precej bolj spominjalo na primer WTO. Tako kot se je WTO preoblikoval iz Splošnega sporazuma o carinah in trgovini in si s tem pridobil povečano moč ter večji fokus v mednarodni trgovinski politiki, bi UNEO prispeval k povečanju teže okoljske politike v globalnem izvajanju politike.

UNEO kot nova organizacija Združenih narodov za okolje bi s svojo avtoriteto na mednarodnem okoljskem prizorišču zagotovo pridobil zadostno informacijsko kapaciteto in vsekakor prispeval k zmanjševanju koordinacijskega deficita pri globalnem okoljskem upravljanju, ki je prisotno že vse od leta 1972, ko se je povečalo število različnih mednarodnih okoljskih režimov, kar je zelo vplivalo na fragmentacijo celotnega sistema globalnega okoljskega upravljanja. Poleg tega bi vloga organizacije UNEO kot klirinške enote, ki bi imel pod svojim okriljem tako zdajšnje sekretariate multilateralnih okoljskih sporazumov kot tudi novonastale, zagotovo pridobila pooblastila držav in relevantnih konferenc, za koordinacijo zdajšnjih in tudi prihodnjih multilateralnih režimov. Hkrati bi listina organizacije zagotovo lahko posredovala splošna načela multilateralnim sporazumom kot tudi koordinirala pravila, ki upravljajo organizacijo in njena razmerja s področno-specifičnimi okoljskimi režimi.

UNEO bi lahko bolje uravnotežil procese nastajanja okoljskih režimov. Z njegovo subjektiviteto bi imel moč spodbujanja nastanka in priprave novih pogodb. Ne nazadnje bi kot specializirana ustanova OZN z večinskim glasovanjem odobril določene uredbe, ki bi bile zavezujoče za vse države članice. Pri tem je treba upoštevati tudi druge mednarodne organizacije, ki so razvile podobna določila v svojih statutih.²⁸ Poleg tega bi UNEO imel tako moč, da bi njegov plenarni organ sprejemal osnutke pogodb, ki bi bile nato odprte za podpis.²⁹ Vse to močno presega pooblastila UNEP-ovega upravnega sveta, ki sicer lahko sproži medvladna pogajanja, ne more pa sklepati pravnih poslov.

Tezo, po kateri bi UNEO imel večje zmožnosti za učinkovito izpolnjevanje svojega mandata kot UNEP, torej lahko potrdim. Menim, da bi UNEO lahko deloval na enaki ravni kot drugi veliki forumi, ki razpravljajo o ekonomskih in socialnih vprašanjih, ter bi tako bil bolj opremljen za posredovanje političnih smernic in koordinacijo dejavnosti glede okoljskih vprašanj. Zelo verjetno je, da bi se povečan politični vpliv odrazil na večjo moč pri oblikovanju dnevnega reda in koordinacijskih sposobnosti, kar bi bilo pozitivno za različne vrste mednarodne okoljske politike in za trajnostni razvoj. Splošno sprejeto dejstvo o UNEP-ovem pomanjkanju sposobnosti sprejemanja lastnih

²⁸ 22. člen statuta navaja da vse regulacije, ki so sprejete v 21. členu statuta, bodo postale pravnomočne za vse države članice (WHO 1946).

²⁹ Statut ILO v členu 19.5 od svojih članic zahteva, da v roku enega leta odobrijo vse pogodbe, ki jih je sprejela generalna konferenca ILO, glede na posamezne nacionalne oblasti, in da poročajo o napredovanju postopka ratifikacije.

političnih uredb, povzroča nezainteresiranost nacionalnih oblikovalcev politik, in zmanjšuje potencial njihove udeležbe v razpravah. V primerjavi z UNEP-om, bi UNEO tako proizvajal višjo zainteresiranost vseh političnih subjektov pri udeleževanju v okoljskih razpravah saj bi omogočal večje koristi pri integraciji okoljskih vprašanj v ostala tako imenovana področja policy. Torej izboljšanje kapacitet organizacije UNEO pri vplivanju na oblikovanje dnevnega reda in pri koordinaciji, bi pozitivno vplivalo na integracijo okoljske politike v ostala področja, kot sta boj proti revščini in gospodarski razvoj držav v razvoju. Predvsem na področju boja proti revščini bi bil UNEO bolje opremljen za strokovno podporo pri pogovorih o obnovljivih virih energije in energetski učinkovitosti. Naslednji pereč problem UNEP-a je nezmožnost povečevanja znanstvenih kapacitet. V tem primeru bi bil finančno mogočnejši UNEO bolje opremljen za koordiniranje raziskovalnih programov. Pritegnil bi večje število priznanih znanstvenikov, saj bi vključeval raziskovalce tudi iz držav v razvoju, kar bi povečalo njegov sloves med znanstveniki. Kot specializirana ustanova bi UNEO lahko posredoval proračun, ki bi večinoma temeljil na vnaprej določenih in tako predvidljivih prispevkih. Tak sistem bi neizmerno izboljšal trenutno stanje financiranja okoljske politike in bi omogočil finančno zahtevnejše okoljske aktivnosti, kar bi bilo zelo koristno za države v razvoju. Omenjena politika bi na primer vodila k povečanemu in bolj regionalno specifičnemu izoblikovanju kapacitet, kar bi državam v razvoju izboljšalo raziskovalne sposobnosti okolja ter povečalo enote za zgodnje opozarjanje. Povečevanje zmogljivosti in omogočanje takim državam, da se ukvarjajo z globalnimi in tudi nacionalnimi okoljskimi problemi, je ena izmed temeljnih funkcij krovnih institucij, a zaradi trenutnih razmer fragmentacije finančni transferi v te dežele niso preveč učinkoviti in niti dovolj transparentni (Biermann 2007, 109). Alternativa je predvsem prenos nalog, kot so nadzorovanje razvijanja kapacitet, izgradnja finančne in tehnološke pomoči za implementacijo okoljske politike, na neodvisno institucijo, ki bi bila dovolj močna za prebroditev zdajšnje fragmentacije posameznih sredstev. Taka institucija je lahko UNEO, ki bi imel zadostna pooblastila za koordiniranje raznovrstnih finančnih mehanizmov in bi dobro gospodaril s sredstvi okoljskih režimov.

Kljub reformnemu načrtu nove okoljske organizacije Združenih narodov pa se pri prebiranju literature o tej tematiki pojavljajo naključna vprašanja o nadaljnji usodi organizacije UNEO. Zastavljajo se tudi vprašanja, kakšna je sploh dolgoročna vizija te organizacije, kakšna naj bi bila optimalna upravna struktura za najučinkovitejše

delovanje, katere države naj bi bile članice, kolikšna sredstva bi zadostovala za sposobnost izpolnjevanja mandata in kakšni so vplivi njene lokacije v modernem svetu kot tudi njen vpliv na koordinacijo okoljskih akcij, sklicevanje relevantnih institucij in vzdrževanje zanimanja kakovostnih kadrov. Namen diplomskega dela nikakor ni bil odgovoriti na vsa ta vprašanja, predvsem zato, ker je bila obravnava osredinjena pretežno na institucionalne omejitve mednarodnih institucij in ker je obseg diplomskega dela omejen.

8 Literatura

- Alvarez, José. E. 2006. *International Organizations as Law-Makers*. Oxford: Oxford University Press.
- Axelrod, Robert. 1984. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Axelrod, Robert in Robert O. Keohane. 1993. Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. V *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, ur. David A. Baldwin, 85–115. New York: Columbia University Press.
- Bajpai, Kanti. 2003. The Idea of Human Security. *International Studies* 40 (1): 195–228.
- Barnett, John. 2001. *The Meaning of Environmental Security: Ecological Politics and Policy in the New Security Era*. New York: Zed Books Ltd.
- Barnett, Michael. 2001a. Social Constructivism. V *Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, ur. John Baylis in Steve Smith, 251–70. Oxford: Oxford University Press.
- Baylis, John. 2001. International and Global Security in the Post-Cold War Era. V *Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, ur. John Baylis in Steve Smith, 297–324. Oxford: Oxford University Press.
- Benko, Vladimir. 2000. *Sociologija mednarodnih odnosov*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- Biermann, Frank. 2005. The Rationale for a World Environment Organization. V *UNEO – Towards an International Environment Organization*, ur. Andreas Rechkemmer, 182–202. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Biermann, Frank. 2007. Reforming Global Environmental Governance: From UNEP Towards a World Environmental Organization. V *Global Environmental Governance*, ur. Lydia Swart in Estelle Perry, 103–23. New York: Center for UN Education.
- Bogardi Janos in Hans G. Brauch. 2005. Global Environmental Change: A Challenge for Human Security Defining and conceptualizing the environmental dimension of human security. V *UNEO – Towards an International Environment Organization*, ur. Andreas Rechkemmer, 85–112. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

- Booth, Ken. 1991. War, Security and Strategy: Towards a Doctrine for Stable Peace. V *New Thinking about Strategy and International security*, ur. Ken Booth, 335–76. London: Harper Collins.
- Beuck, Niels. 2004. *Effectiveness of International Environmental Regimes: Case Studies of the International Commissions for the Protection of the Rhine, Elbe, Oder and Lake Constance*. Dostopno prek: <http://liu.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2:22695> (15. maj 2008).
- Broadus, James in Raphael Vartanus. 1991. The Oceans and Environmental Security. *Oceanus* 34 (2): 14–19.
- Brock, Lothar. 1991. Peace Trough Parks: The Environment on the Peace Research Agenda. *Journal of Peace Research* 28 (4): 407–23.
- Brooks, David. 2005. Loudly Eith a Big Stick. *The New York Times*, (14. april).
- Brunée, Jutta. 1995. Environmental Security in the Twenty-First Century: New Momentum for the Development of International Law. *Fordham International Law Journal* 18 (1): 1742–4.
- Buzan, Barry. 1991. *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Brighton: Harvester Wheatsheaf.
- Buzan Barry, Ole Wæver in Jaap de Wilde. 1995. *Environmental, Economic and Social Security*, Workbook 10. Copenhagen: Centre for Peace and Conflict Research.
- 1997. *Security: A New Framework For Analysis*. Copenhagen: Lynne Rienner Publishing.
- Checkel, Jeffrey T. 1998. The Constructivist Turn in International Relations Theory. *World Politics* 50 (2): 324–48.
- De Groot, Wouter T. 1992. Environmental science theory: Concepts and methods in a one-world, problem-oriented paradigm. *Ecological Economics* 11 (3): 9–27.
- Dyer, Hugh C. 2001. Theoretical Aspects of Environmental Security. V *Responding to Environmental Conflicts: Implications for Theory and Practice*, ur. Eileen Petzold-Bradley, Alexander Carius in Árpád Vincze, 67–82. Norwell: Kluwer Academic Publishing.
- Deudney, Daniel. 1990. The Case Against Linking Environmental Degradation and National Security. *Journal of International Studies* 19 (3): 461–76.
- Ekundayo, George B. 2003. Whose Line in the Sand: Can Environmental Protection and National Security Coexist, and Should the Government be Held Liable for Not

- Attaining this Goal? *William and Mary Environmental Law and Policy Review* 27 (3): 651–705.
- Esty, Daniel in Maria Ivanova. 2002. Revitalising Global Environmental Governance: A New Function-Driven Approach. V *Global Environmental Institutions: Perspectives on Reform*, ur. Duncan Brack in Joy Hyvarinen, 5–18. London: Royal Institute for International Affairs.
- Evropski svet. 2006. *European Council for General Affair and External relations: 2722nd Council Meeting*, 7938/1/06 REV 1, sprejet 10. aprila 2006. Dostopno prek: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/89218.pdf (2. november 2008).
- FAO. Dostopno prek: http://www.fao.org/nr/dep/nrc_en.htm (5. november 2008).
- Fearon, John in Alexander Wendt. 2002. Rationalism v. Constructivism. V *Handbook of International Relations*, ur. Walter Carlsnaes, Thomas Risse in Beth Simmons, 52–72. London: Thousand Oaks.
- France Diplomatie. Dostopno prek: http://www.diplomatie.gouv.fr/en/france-priorities1/environment1097/united-nations-environment-organizationneo1966/events_5390/first-ministerial-meeting-of-the-group-of-friends-of-the-united-nationsenvironment-organization-uneo-12-13.04.07_9029.html (12. oktober 2008).
- Frédérick, Michel. 1999. A Realist's Conceptual Definition of Environmental Security. V *Contested Grounds: Security and Conflict in the New Environmental Politics*, ur. Daniel Deudney in Richard H. Matthew, 91–108. Albany: State University of New York Press.
- Græger, Nina. 1996. Environmental security? *Journal of Peace Research* 33 (1): 109–16.
- Gleditsch, Petter N. 1998. Armed Conflict and The Environment: A Critique of the Literature. *Journal of Peace Research* 35 (3): 381–96.
- GMEF. 2000. *Malmö Declaration 2000*. Dostopno prek: <http://www.unep.org/ourplanet/imgversn/112/malmo.html> (22. oktober 2002).
- Grieco, Joseph. 1988. Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism. V *Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate*, ur. David A. Baldwin, 116–40. New York: Columbia University Press.
- Grizold, Anton. 2001. Varnostna paradigma v mednarodnih odnosih. V *Človek, država in vojna*, ur. Evan Luard, 83–161. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

- Guzzini, Stefano. 2006. *Constructivism and the Role of Institutions in International Relations*. Dostopno prek: <http://www.ciaonet.org/wps/gus06/gus06.pdf> (15. september 2008).
- Haas, Ernst B. 1983. Words Can Hurt You; Or Who Said What to Whom About Regimes. V *International Regimes*, ur. Stephen D. Krasner, 23–59. Cornell: Cornell University Press.
- Haas, Peter M. 2004. Addressing the Global Governance Deficit. *Global Environmental Politics* 4 (4): 1–15.
- Haas, Peter M., Marc A. Levy in Robert O. Koehane, ur. 1993. *Institutions for the Earth*. Massachusetts: MIT Press.
- Harada, Narito. 2003. *Campaign for a Global Environmental Organization: A French Perspective*. New Haven: Yale Center for Environmental Law and Policy. Dostopno prek: <http://www.agirpourenvironnement.org/pdf/harada.pdf> (6. november 2008).
- Hasenclever Andreas, Peter Mayer in Volker Rittberger. 1997. *Theories of International Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hauge Wenche in Tanja Ellingsen. 1998. Beyond Environmental Scarcity: Causal Pathways to Conflict. *Journal of Peace Research* 35 (3): 299–317.
- Hierlmeier, Jodie. 2002. UNEP: Retrospect and Prospect: Options for Reforming the Global Environmental Governance Regime. *Georgetown International Environmental Law Review* 14 (3): 3–44.
- Homer-Dixon, Thomas. 1991. On the Threshold: Environmental Changes as Causes of Acute Conflict. *International Security* 16 (2): 76–116.
- Homer-Dixon, Thomas 1994. Environmental scarcities and violent conflict: Evidence from cases. *International Security* 19 (1): 5–40.
- Homer-Dixon, Thomas in Marc A. Levy. 1995. Correspondence: Environment and Security. *International Security* 20 (3): 189–98.
- Hyvarinen Joy in Duncan Brack. 2000. *Global Environmental Institutions: Analysis and Options For Change*. Energy and Environmental Programme, Royal Institute of International Affairs. Dostopno prek: <http://www.riia.org/research/eep/eep1.html#IE> (6. julij 2008).
- ILO. 1919. *International Labour Organization: Constitution 1919*. Dostopno prek: http://training.ilo.org/ILS/foa/library/constitution/indexconst_en.html (8. november 2008).

- ILO. Dostopno prek: <http://www.unep.org/un-env/Default.asp?gegid=14> (5. november 2008).
- Ivanova, Maria. 2005. Assessing UNEP as Anchor Institution for the Global Environment: Lessons for the UNEO. V *UNEO – Towards an International Environment Organization*, ur. Andreas Rechkemmer, 119–51. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Khagram Sanjeev, William C. Clark in Dana R. Friess. 2003. From the Environment and Human Security to Sustainable Security and Development. *Journal of Human Development* 4 (2): 289–313.
- Keohane, Robert O. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. New Jersey: Princeton University Press.
- 1989. *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*. Boulder: Westview Press.
- Keohane, Robert O. in Joseph S. Nye 1987. Power and Interdependence Revisited. *International Organization* 41 (4): 725–53.
- Klabbers, Jan. 2002. *An Introduction to International Institutional Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Klötzli, Frank. 1983. *Einführung in die Ökologie*. Bern: Hallwag AG.
- Kohler-Koch, Beate. 1989. *Regime in den internationalen Beziehungen*. Baden-Baden: Nomos.
- 1996. Zur Empirie und Theorie internationaler Regime. V *Theorien internationaler Politik: Einführung und Texte*, ur. Ursula Lehmkuhl, 260–99. München: Oldenbourg.
- Koremenos Barbara, Charles Lipson in Duncan Snidal. 2004. *The Rational Design of International Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krasner, Stephen D. 1983. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. V *International Regimes*, ur. Stephen D. Krasner, 1–22. Cornell: Cornell University Press.
- Kratochwill, Friedrich in John G. Ruggie. 1986. International Organization: A state of the Art or a Part of the State. *International Organization* 40 (4): 753–75
- Lamy, Steven L. 2001. Contemporary Mainstream Approaches: Neo-Realism and Neo-Liberalism. V *Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, ur. John Baylis in Steve Smith, 205–24. Oxford: Oxford University Press.
- Levy, Marc A. 1994. Is the Environment a National Security Issue. *International Security* 20 (2): 35–62.

- Levy, Marc A., Oran R. Young in Michael Zürn. 1995. The Study of International Regimes. *European Journal of International Relations* 1 (3): 267–330.
- Libiszewski, Stephan. 1992. What Is an Environmental Conflict. *Swiss Federal Institute of Technology Occasional Paper* 1 (6): 1–16.
- Lodgaard, Sverre. 1992. Environment, Confidence-Building and Security. V *The Environment and International Security*, ur. Sverre Lodgaard in Anders Ornäs, 19–30. Oslo: Environmental Policy and Society.
- Marshall, Dena. 2002. An Organization for the World Environment: Three Models and Analysis. *Georgetown International Environmental Law Review* 15 (1): 79–103.
- Matthew, Richard A. 2002. Environmental Change and Human Security: Concepts and Definitions. V *Global Environmental Change and Human Security: Conceptual and Theoretical Issues*, ur. Matthew A. Richard in Leah Fraser, 7–14. Irvine: California University Press.
- Mearsheimer, John J. 1995. The False Promise of International Institutions. *International Security* 19 (3): 5–49.
- Mihalka, Michael. 2005. Cooperative security in the 21st Century. *PfP Consortium Quarterly Journal* 1(4): 113–22.
- Millennium Ecosystem Assessment. 2008. Dostopno prek: <http://www.millenniumassessment.org/en/Condition.aspx> (15. september 2008).
- Meyer-Ohlendorf, Nils in Markus Knigge. 2007. A United Nations Environment Organization. V *Global Environmental Governance*, ur. Lydia Swart in Estelle Perry, 124–41. New York: Center for UN Education.
- Milner, Helen. 1992. International Theories of Cooperation Among Nations: Strengths and Weaknesses. *World Politics* 44 (4): 466–96.
- Moltke Von, Konrad. 1996. *Why UNEP Matters: Green Globe Yearbook*. Oxford: Oxford University Press.
- Montrealski protokol. 1987. *Montreal Protocol on Substances That Deplete the Ozone Layer* 1987. Dostopno prek: http://ozone.unep.org/Ratification_status/montreal_protocol.shtml (20. oktober 2008).
- Müller, Harald. 1993. *Die Chance der Kooperation: Regime in den internationalen Beziehungen*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Noorduyn, Ruth in Wouter De Groot. 1999. Environment and Security: Improving the Interaction of Two Science Fields. *The Journal of Environment Development* 8 (24): 24–48.

- Najam, Adil. 2002. The Case Against GEO, WEO, or Whatever-else-EO. V *Global Environmental Institutions: Perspectives on Reform*, ur. Duncan Brack in Joy Hyvarinen, 36–72. London: Royal Institute of International Affairs.
- Najam, Adil, Mihaela Papa in Nadaa Taiyab. 2006. *Global Environmental Governance: A Reform Agenda*. Winnipeg: IISD Press.
- Oye, Kenneth A. 1986. Explaining Cooperation Under Anarchy: Hypotheses and Strategies. V *Explaining Cooperation Under Anarchy*, ur. Kenneth A. Oye, 1–24. New Jersey: Princeton University Press.
- Pease, Kelly-Kate S. 2003. *International Organizations: Perspectives on Governance in the Twenty-First Century*. New Jersey: Pearson Education.
- Perelet, Renat. 1994. The environment as a security issue. V *The environment: Towards a sustainable future*, ur. Renat Prelet, 147–73. Dordrecht: Kluwer Academic.
- Porter, Gareth S. 1995. Environmental Security as a National Security Issue. *Current History* 94 (592): 218–22.
- Porter Gareth S., Janet W. Brown in Pamela Chasek. 2000. *Global Environmental Politics* Oxford: Westview Press.
- Prezelj, Iztok. 2008. Challenges in Conceptualizing and Providing Human Security. *Humsec Journal* 2 (1): 6–26. Dostopno prek: <http://www.humsec.eu/cms/fileadmin/userupload/humsec/Journal/Prezelj.pdf> (15. maj 2008).
- Rechkemmer, Andreas in Falk Schmidt. 2006. *Neue Globale Umweltpolitik: Die Bedeutung der UN-Reform für eine Nachhaltige Wasser und Waldpolitik*. Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Risse, Thomas. 2002. Constructivism and International Institutions: Toward Conversations across Paradigms. V *Political Science. State of the Discipline*, ur. Ira Katznelson 597–623. New York: W W Norton & Co Inc.
- Rittberger, Volker. 1993. Research on international Regimes in Germany: The Adaptive Internalization of an American Social Science Concept. V *Regime Theory and International Relations*, ur. Volker Rittberger in Peter Mayer, 3–22. Oxford: Clarendon Press.
- Rittberger, Volker in Bernhard Zangl. 2003. *Internationale Organisationen – Politik und Geschichte*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Romm, Joseph J. 1993. *Defining National Security: The Nonmilitary Aspects*. New York: Council on Foreign Relations Press.
- Roter, Petra. 1999. Od režimske teorije do teorij mednarodnih režimov: razvoj preučevanja mednarodnih režimov. *Časopis za kritiko znanosti* 27 (197): 33–63.
- Schrijver, Nico. 1989. International Organization for Environmental Security. *Security Dialogue* 20 (2): 115–22.
- Sheehan, Michael. 2005. *International Security: An Analytical Survey*. Boulder: Lynne Rienner Publishers Inc.
- Soroos, Marvin. 1995. Environmental Security: Choices for the Twenty-First Century. *National Forum* 75 (1): 20–24.
- 2002. Approaches to Enhancing Human Security. V *Global Environmental Change and Human Security: Conceptual and Theoretical Issues*, ur. Matthew A. Richard in Leah Fraser, 58–67. Irvine: University of California Press.
- Speth, James G. 2004. *Red Sky at Morning: America and the Crisis of the Global Environment*. New Haven: Yale University Press.
- Strange, Susan. 1983. Cave! Hic, Dragons: A Critique of Regime Analysis. V *International Regimes*, ur. Stephen D. Krasner, 337–54. Cornell: Cornell University Press.
- Stern, Eric K. 1995. Bringing the Environment In: The Case for Comprehensive Security. *Cooperation and Conflict* 30 (3): 211–37.
- Svetovna banka. Dostopno prek: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTOEDXTENVIRONMENT/0,,contentMDK:21798364~menuPK:4681948~pagePK:64829573~piPK:64829550~theSitePK:4681890,00.html> (5. novembra 2008).
- Šabič, Zlatko. 1997. Institucionalizacija mednarodne skupnosti od 17. stoletja pa do druge svetovne vojne. *Časopis za kritiko znanosti* 27 (197): 15–32.
- Tarasofsky, Richard G. 2005. What Can UN Environmental Organization Achieve? A Preliminary Examination of Functions and Relationships. V *UNEO – Towards an International Environment Organization*, ur. Andreas Rechkemmer, 203–24. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Tennberg, Monica. 1995. Risky Business: Defining the Concept of Environmental Security. *Cooperation and Conflict* 30 (3): 193–258.
- Ullman, Richard H. 1983. Redefining Security. *International Security* 68 (2): 112–77.

- UNCED. 1992. *Agenda 21 1992*. Dostopno prek: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.Print.asp?documentID=52> (22. oktober 2002).
- UNCHE. 1972. *Action Plan for the Human Environment – Akcijski načrt za človekovo okolje*, A/CONF.48/5, sprejet 15. junija 1972. Dostopno prek: <http://fds.oup.com/www.oup.co.uk/pdf/bt/cassese/cases/part3/ch17/1204.pdf> (22. oktober 2002).
- UNDP. 1994. *Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security*. Dostopno prek: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/> (22. maj 2008).
- UNEP. 1997. *The Nairobi Declaration – Deklaracija iz Nairobija*, sprejeta 12. junija 1997. Dostopno prek: <http://www.nyo.unep.org/pdfs/nd.pdf> (22. oktober 2002).
- 2002. *Cartagena Decision on International Environmental Governance – Sklep iz Kartagene o mednarodnem okoljkem upravljanju*, SS.VII/1, sprejeta 15. februarja 2002.
- 2004. *Eighth Special Session of UNEPs Governing Council – Osma posebna seja Upravnega sveta UNEP*, GCSS-VIII/GMEF, 29. marec 2004. Dostopno prek: <http://www.g77.org/nairobi/032904.htm> (5. november 2008).
- 2004a. *The Bali Strategic Plan for Technical Support and Capacity Building – Strateški plan Upravnega sveta UNEP-a ter GMEF za tehnično podporo ter izoblikovanje kapacitet* /GC.23/6/Add.1, sprejet 23. december 2004. Dostopno prek: <http://www.unep.org/GC/GC23/documents/GC23-6-add-1.pdf> (22. oktober 2008).
- UNESCO. Dostopno prek: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001320/132088e.pdf> (4. november 2008).
- UNFCCC. 1997. *Kyoto Protocol – Kjotski protokol*, sprejet 11. decembra 1997. Dostopno prek: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf> (22. oktober 2002).
- Ustanovna listina Združenih narodov. 1945. *United Nations Charter*. Sprejeta 26. junija 1945. Dostopno prek: <http://www.un.org/aboutun/charter/> (5. november 2008).
- Vogler, John. 2000. *The Global Commons: Environmental and Technological Governance*. Chicester: John Wiley & Sons Ltd.
- Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill.
- Wæver Ole, Barry Buzan, Morten Kelstrup in Piere Lemaitre, ur. 1993. *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. London: Pinter.

- WCED. 1987. *The Brundtland Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, A/42/427, august 1987. Dostopno prek: <http://www.worldinbalance.net/pdf/1987-brundtland.pdf> (19. maj 2008).
- Wendt, Alexander. 1992. Anarchy is What States Make of It. *International Organization* 46 (2): 391–425.
- Wendt, Alexander 1995. Constructing International Politics. *International Security* 20 (1): 71–81.
- Westing, Arthur H., ur. 1989. *Comprehensive security for the Baltic: An environmental Approach*. London: Cornell University Press.
- WHO. 1946. *World Health Organization Constitution 1946*. Dostopno prek: <http://www.who.int/governance/eb/constitution/en/index.html> (9. november 2008).
- WHO. Dostopno prek: http://whqlibdoc.who.int/publications/2008/9789241563727_eng.pdf (4. november 2008).
- WMO. Dostopno prek: http://www.wmo.int/pages/about/index_en.html (4. novembra 2008).
- WSSD. 2002. *Johannesburg Declaration on Sustainable Development – Johanesburška deklaracija o trajnostnem razvoju* A/CONF.199/20, sprejeta 4. septembra 2002. Dostopno prek: http://www.centrodirittiumani.unipd.it/a_temi/conferenze/Johannesburg/Dich-pol-Jo-2002.pdf (22. oktober 2002).
- WSSD. 2002a. *Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development – Načrt implementacije svetovnega vrha o trajnostnem razvoju*, A/CONF.199/L.1, sprejet 2. septembra 2002. Dostopno prek: http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/WSSD_PlanImp1.pdf (22. oktober 2002).
- WTO. Dostopno prek: http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/wrk_committee_e.htm (4. november 2008).
- Young, Oran R. 1983. Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes. V *International Regimes*, ur. Stephen D. Krasner, 93–114. London: Cornell University Press.
- Young, Oran R. 1989. *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment*. London: Cornell University Press.
- Združeni narodi. Generalna skupščina. 1972. *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*, GA/RES/2994(XVII), sprejeta 15. junija

1972. Dostopno prek: <http://www.unngosustainability.org/documents/stockholm1972.pdf> (21. oktober 2008).
- 1972a. *Institutional and Financial Arrangements for International Environmental Cooperation*, GA/RES2997(XXVII), sprejeta decembra 1972. Dostopno prek: http://www.unep.org/PDF/UN_GA_2997.pdf (21. oktober 2008).
- 1972b. *Fund of The United Nations Environmental Programme*, GA/RES/3132(XXVIII), sprejeta 13. decembra 1972. Dostopno prek: <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/282/03/IMG/NR028203.pdf?OpenElement> (22. oktober 2002).
- 1992. *United Nations Framework Convention on Climate Change*, FCCC/INFORMAL/84, sprejeta maja 1992. Dostopno prek: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf> (10. oktober 2008).
- 2005. *World Summit Outcome Document*, A/RES/60/1, sprejet 24. oktobra 2005. Dostopno prek: <http://www.un.org/ga/search/viewdoc.asp?symbol=A/RES/60/1&Submit=Search&Lang=E> (10. november 2008).
- Združeni narodi. 1972c. Poročilo Generalnega sekretarja: *International Organizational Implications of Action Proposals*, A/CONF.48/11, januar 1972. Dostopno prek: http://www.unlibrary-nairobi.org/PDFs/action_proposals.pdf (10. oktober 2008).
- 1997. *Activities of the Office in Internal Oversight services: Review of the United Nations Environmental programme and the Administrative Practices of its Secretariat, Including the United Nations Office in Nairobi*, A/51/810, februar 1997. Dostopno prek: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2F51%2F810&Submit=Search&Lang=E (10. oktober 2008).
- 1997b. *Renewing the United Nations: A Programme for Reform*, A/51/950, predstavljen 14. julija 1997. Dostopno prek: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/189/79/IMG/N9718979.pdf> (11. oktober 2002).
- 2004. *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, A/59/565, december 2004. Dostopno prek: <http://www.un.org/secureworld/report.pdf> (15. oktober 2008).
- 2006. *A High Level Panel on UN System-wide Coherence in the Areas of Humanitarian Assistance, Environment and Development*. Priporočilo Generalnega sekretarja, A/61/583, predstavljeno 20. novembra 2006. Dostopno prek: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/61/583&Submit=Search&Lang=E (8. november 2008).