
GLOBALIZÁCIÓ ÉS KIHÍVÁS

BODA ZSOLT

Globális ökopolitika*

A környezeti problémákra sokáig úgy tekintettek, mint amelyek térben korlátozottan jelentkeznek. A környezetvédelemre és a környezetpolitikára vonatkozó gazdasági és politikai elcmzések így magától értetődően vették alapul a lokális, a regionális és a nemzeti kereteket. A kérdés az volt, miként lehet a környezet-szennyezést mint gazdasági vagy politikai problémát a legjobban modellezni, értelmezni, és hogyan alakítható ki a gazdaságilag hatékony és politikailag megvalósítható környezetpolitika. A hatvanas évek végétől azonban új problémák tűntek fel; és a következő évtizedben egyrészt a határokon átmenő környezet-szennyezésekről (elsősorban a savas esőkről) szóló híradások, másrészt az olyan jelentős politikai események, mint az ENSZ 1972-es Környezetvédelmi Konferenciája vagy az Európai Közösségek első Környezetvédelmi Akcióprogramjának meghirdetése a szélesebb közvélemény előtt is világossá tették a *környezetvédelem nemzetközi dimenzióját*.

A nemzetközi összefüggések ténye a társadalomtudósokat is új helyzet elé állította. A közgazdászok környezetpolitikai modelleket kezdtek kidolgozni a határokon átmenő szennyeződés esetére és a globális erőforrásokkal való hatékony gazdálkodás elősegítésére, majd később a fenntartható fejlődés operacionálisítására (lásd például Anderson-Blackhurst, 1992, Baumol-Ates, 1972); a politológusok a nemzeti környezetvédelmi mozgalmak egymásra hatását vizsgálták (Porter-Brown, 1991, Kamieniecki, 1993); a környezetvédelem a nemzetközi jognak is

* A tanulmány háttérül szolgáló kutatások a Magyar Tudományos Akadémia General Electric Ösztöndíjának támogatásával folytak.

önálló fejezetét képezi, és elméleti viták folynak arról, hogy tekinthető-e a tiszta környezetre vonatkozó jog az emberi jogok részének (lásd Kardos, 1995). Végül természetesen a nemzetközi kapcsolatok kutatói is igyekeztek értelmezési kereteket találni, illetve kidolgozni a környezeti problematika elemzésére. Jelen tanulmány éppen ezt kívánja bemutatni, hogy miként illeszthető be a környezetvédelem a nemzetközi kapcsolatok elméleteibe. Álláspontom szerint nagyjából kétféle megközelítés létezik: az egyik a környezetvédelem problémáját a biztonságpolitika témái közé igyekszik elhelyezni. Sokkal érdekesebbnek tűnik azonban az a megközelítés, amely a globális ökológiai együttműködést, elsősorban a nemzetközi környezetvédelmi rezsim kialakulását, formálódását és működését elemzi, és ebből a nézőpontból értelmezi újra a nemzetközi kapcsolatok elméletét is. Most azonban nincs mód szólni azokról a megközelítésekről, amelyek egyfajta nemzetközi politikai gazdaságtant művelnek, és a környezeti szempontot a világgazdaságtan és a fejlődéstanulmányok egyes elméleteibe ágyazzák bele; ezeket mint elsősorban közgazdasági és csak másodsorban mint politikai elemzéseket hagytuk ki e bemutatásból.¹

KÖRNYEZETVÉDELEM ÉS BIZTONSÁGPOLITIKA

A hetvenes évek közepétől él a gondolat, hogy a környezeti tényt be kell illeszteni a biztonságpolitika témái közé. Az persze, hogy egy ország természeti környezetének sajátosságai, akár csak a földrajzi fekvése, befolyásolják a biztonsági megfontolásokat nem új felvetés, de itt nem is erről van szó. A kérdés az, hogy lehet-e, kell-e újradefiniálni magát a biztonság fogalmát úgy, hogy az felölelje a nem katonai, köztük a környezeti fenyegetéseket, illetve az erre adandó válaszokat is. A dilemma abból ered, hogy a nemzetközi kapcsolatok sokáig meghatározó paradigmája, amelyet realistának vagy neorealistának szokás nevezni, magától értetődően az államokat vette a nemzetközi politika alapvető szereplőinek és alakítóinak. Mármost az állam szempontjából a katonai fenyegetésnek kitüntetett jelentősége van, hiszen az államnak a létét voltaképpen semmi más nem fenyegeti igazán, mint a katonai vereség, és az állam ebből következő esetleges megszűnése. Természetesen egy államközpontú gondolkodásba is beilleszthetők egyéb szempontok, hiszen a realista megközelítés szerint az állam, éppen alapvető biztonsági érdekei miatt, hatalmának megőrzésére és növelésére törekszik a nemzetközi szinten, és fenyegetésnek minősül minden, ami ebben a törekvésében akadályozza. Tárgan értelmezve az állam számára biztonsági fenyegetésnek minősíthetők a többi államok olyan lépései, amelyek például gazdasági pozícióit gyengítik, vagy – témánknál maradva – környezeti, természeti erőforrása-

it veszélyeztetik (például a más országban kibocsátott szennyező anyagok savas esőt okozva tönkreteszik fenyőerdőit). Kérdés azonban, hogy a nem katonai fenyegetések túlságosan tág értelmezése nem feszíti-e szét a biztonság fogalmát.

Masala (1999: 80.) például úgy fogalmaz, hogy „a nemzetbiztonságot fenyegeti minden, ami 1. rövid távon és drámaian ronthatja az állam lakóinak életminőségét, vagy 2. azzal fenyeget, hogy beszűkíti az állam kormányának vagy más nem kormányzati szereplőjének (egyének, szervezetek, vállalatok) döntési szabadságát, a választható politikai alternatívák körét.” Masala ezzel a meghatározással egyébként azt állítja, hogy bizonyos nemzetközi vagy globális környezeti problémák nem minősíthetők biztonsági kérdéseknek, hiszen e szempontból csak azok jöhetnek számításba, amelyek belátható időtávon belül komoly károkat okoznak. Vagyis például az éghajlatváltozás problémája – bármit is gondoljunk a súlyosságáról, – Masala szerint nem biztonsági kérdés, hiszen nem tudjuk, hogy az esetleges negatív hatások pontosan hogyan is érintik az egyes államokat, ráadásul a hatások kétséges jelentéssel bírnak.² E megszorítás ellenére is érezzük, hogy a definíció meglehetősen tág, és voltaképpen nem is az állam, hanem az egyének (szélesen értelmezett) biztonságáról van szó benne. Az egyének, szervezetek érdekei persze az állam szempontjából korántsem elhanyagolhatók – legalábbis a demokráciákban –, azonban nem egészen világos, hogy hol kezdődnek azok az egyéni érdekek, amelyeknek fenyegetettsége már nemzetbiztonsági kérdésként vet fel. Ez különösen igaz a környezeti kockázatokra, amelyek természete, hatásai többnyire csak jelentős bizonytalanság mellett jelezhetők előre.

Mármost vagy elfogadjuk, hogy a nemzetközi környezeti problémák elsősorban nem az állam biztonságát fenyegetik, következésképpen az értelmezésük során túl kell lépni a hagyományos, „államközpontú” biztonságpolitikai gondolkodás nyújtotta kereteken, és az interdependencia és a transznacionalizálódás fogalmai mentén kell értelmezni nemcsak a globális ökológiai problémákat, de a nemzetközi kapcsolatokat is; vagy mégis megpróbálunk valamilyen szűkebb értelemben a környezet biztonságpolitikai jelentősége mellett érvelni. Ez utóbbi esetben szerintem állandóan az a veszély fenyeget, hogy álláspontunk „belehanyatlak” az előzőbe.

A környezeti konfliktusok

Homer-Dixon (1991, 1993) amellett érvel, hogy a környezeti problémák biztonsági kérdéssé és államközi konfliktus okaivá válhatnak, mégpedig két módon is. A „klasszikus” eset az, amikor környezeti, természeti javak szűkössége miatt robban ki konfliktus két vagy több állam között, azaz a környezet közvet-

len módon okozna biztonságpolitikai problémát. Ide tartoznak az olajért vagy más nem megújuló erőforrás feletti rendelkezés miatt kitörő konfliktusok éppúgy, mint a megújuló erőforrásokért folytatott háborúk (ilyen volt például a Nagy-Britannia és Izland között kitört 1972-es „Tőkehal-háború”). Azonban Mandel (1997) joggal mutat rá, hogy érdemes megkülönböztetni egymástól az erőforrás-biztonság és a környezeti biztonság kérdéseit. Vagyis érdemes a környezeti, természeti javak fogalma alól kivonni azokat, amelyek valóban inkább *erőforrások* a szó szűk, gazdasági értelmében, mintsem az életminőséget biztosító vagy önálló ökológiai értékkel bíró környezeti javak. Az efféle erőforrások feletti rendelkezés mellett többnyire rövid távú érdekek szólnak, és így minden gond nélkül beilleszthető a valamilyen „hagyományos” érdekközponttal operáló politikai vagy gazdasági elemzésekbe (e szempontból a megújuló és a nem megújuló erőforrások közötti különbségtételnek sincsen különösebb jelentősége, azért sem, mert a két kategória határai átjárhatóak: a nem fenntartható módon kiaknázott megújuló erőforrás is meg nem újulóvá válik). Ha azonban így járunk el, és szűken határozzuk meg a természeti javak fogalmát, azt találjuk, hogy az ezek miatt kialakult konfliktusok meglehetősen ritkák, és ezek sem eszkalálódtak fegyveres konfliktussá. A Duna elterelése miatt kialakult magyar–szlovák vitában például a magyar fél a folyó ökológiai funkcióinak elvesztése, degradációja miatt pereskedett, vagyis a konfliktus méltán nevezhető környezeti konfliktusnak – biztonságpolitikai problémának azonban aligha.

A tiszta és megfelelő mennyiségben rendelkezésre álló víz egyébként az a környezeti jószág, amely valóban közvetlen módon okozhat államközi konfliktust. Bár erre eddig nem volt példa, az előrejelzések szerint a környezetszennyezés, a nem megfelelő vízhasználat és a populációs nyomás miatt fellépő vízhiány akár háborús ok is lehet a Közel-Keleten, Észak-Afrikában és Közép-Ázsiában (lásd Gleick, 1993). Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy a háború legfeljebb az akut vízhiány egynémely okát szüntetheti meg (mondjuk, déli szomszédai lebombázzák Törökország vízi erőműveit az Eufrátesz felső folyásán), a tiszta és megfelelő mennyiségben rendelkezésre álló víz hosszú távú biztosításának problémáját azonban aligha oldja meg. Vagyis a víz stratégiai jelentőségét nem tagadva, meg kell állapítanunk, hogy az érintett államoknak elemi érdeke, hogy a vízhiányt ne – vagy ne csupán – mint biztonságpolitikai kérdést tematizálják, hanem kölcsönös függésüket felismerve, nemzetközi kooperáció keretében igyekezzenek megoldani a fenntartható vízgazdálkodási politika kialakítását. Ezzel azonban ismét túlléptünk a biztonságpolitika keretein.

Homer-Dixon is elismeri, hogy (az erőforrásokat leszámítva) a természeti javak eddig közvetlenül nem váltak komoly nem-

zetközi konfliktus indítékává, és a vízhiány problémáján kívül nem is nagyon látszik, hogy ez potenciálisan miként is következne be. Ellenben jó néhány eset ismeretes, amikor *közvetett* módon mégis azzá váltak, ami azt jelenti, hogy a környezet degradációja, illetve a természeti javak szűkössége olyan társadalmi változásokhoz vezetett, amelyek azután nemzetközi konfliktust okoztak. A környezeti javak szűkössége jelentheti például a mezőgazdasági művelésre alkalmas földterület csökkenését, minőségének romlását (savasodás, szikesedés, erózió), az erdő- és fajpusztulást,³ a vízkészletek csökkenését és elszennyeződését. A környezeti javak szűkösségét előidézheti a nem megfelelő környezethasználat (nem fenntartható mezőgazdálkodás, erdőgazdálkodás, a természet regenerálódó képességét meghaladó szennyezőanyag-kibocsátás), a népességnövekedés, valamint az erőforrások társadalmi elosztása (illetve ennek változása)⁴, ami azt jelentheti, hogy egy szűk réteg szerzi meg az ellenőrzést a javak nagy része felett, míg a többség deprivált helyzetbe kerül (Homer-Dixon, 1993: 34.). A környezeti javak szűkössége változatos társadalmi hatásokkal járhat: az egy főre jutó mezőgazdasági termelés csökkenésével, gazdasági stagnálással, népességmozgásokkal, és a társadalmi kapcsolatok, intézmények felbomlásával (uo.).

A képlet tehát úgy néz ki, hogy bizonyos társadalmi működés-módok önmagukban vagy természeti folyamatokkal kombinálódva meghatározott környezeti javak⁵ szűkösségét idézik elő, és ez a szűkösség vagy degradáció olyan társadalmi jelenségekhez vezet, amelyek már biztonságpolitikai problémákat okozhatnak. Ez a képlet egyébként a történelemből sem ismeretlen: például az asszír vagy a maja birodalom bukásához jelentősen hozzájárult a természeti környezet tönkretétele, az így kialakult talajerózió, illetve a művelhető területek csökkenése (Gowdy, 1994). De a jelenből is több példa hozható már kialakult vagy potenciálisan fenyegető konfliktusokra, amelyek, Homer-Dixon (1993) szerint két fő típusba oszthatók. Az egyiket a népességmozgás okozta csoportidentitási konfliktusnak nevezhetjük: ekkor a megélhetési nehézségek vagy az életminőség jelentős romlása miatt megindult migráció az adott országon belül etnikai konfliktusokhoz vezet (ami destabilizálja az államot), vagy a határon átlépve a szomszédos országokban okoz politikai nehézségeket és járul hozzá ezáltal nemzetközi válsághelyzet kialakulásához. Ez történt a nyolcvanas években (bár a folyamat napjainkban sem ért véget) Banglades és India között: a földhiány miatt otthonukat elhagyó bangladesi menekültek miatt az indiai Assam államban komoly etnikai zavargások törték ki (Homer-Dixon, 1993: 40.). De hasonló háttere van a Honduras és El Salvador között kitört 1969-es „Futball-háborúnak” is: a környezeti degradáció és a növekvő népesség miatt szűkössé vált földjeiket elhagyó salvadori menekülteket Honduras erő-

szakos módon akarta eltávolítani az országból, ami államközi konfliktushoz vezetett (Myers, 1989).

A csoportidentitási konfliktusok mellett a környezeti degradáció okozta válsághelyzetek másik típusát a szegénységre, az egyenlőtlenségek növekedésére és a társadalmi intézmények felbomlására vezethetjük vissza. A társadalmi polarizáció és a társadalmi integráció meggyengülése ugyanis felkelésekhez, polgárháborús helyzet kialakulásához, így az állam destabilizálódásához vezet, ami végső soron akár a megszűnését is eredményezheti. A környezet túlhasználata miatt bekövetkezett degradáció és földhiány okozta elszegényedés áll például a Fülöp-szigeteki és a perui felkelések mögött (Myers, 1989), de fokozódó válsághelyzeteket jeleznek előre a szárazföldi Kínában és Nyugat-Afrika egyes országaiban is (Kaplan, 1997).

Mint látható, az aktuális és a potenciális konfliktusokról szóló példák a fejlődőnek nevezett országokból származnak. Azzal ugyanis mindenki egyetért, hogy a fejlett világban gyakorlatilag kizárható, hogy a környezet degradációja akár közvetlen, akár közvetett módon súlyos nemzetközi konfliktushoz vezessen.⁶ A környezeti dimenzióban érheti persze a fejlett országokat is biztonsági kihívás (gondoljunk csak a csernobili katasztrófára), és az is kétségtelen, hogy a környezetvédelem nemzetközi politikai vitákhoz vezethet: a Duna elterelése miatt kialakult magyar-szlovák konfliktus mellett itt van – példaképpen – a csehországi Temelinben beindított atomerőmű elleni osztrák tiltakozás is. A fejlett országok azonban többnyire politikai síkon igyekeznek megoldani a vitás kérdéseket; gazdasági erejük és technológiai lehetőségeik pedig lehetővé teszik a környezeti károk minimalizálását vagy az ezek nyomán kialakuló társadalmi válsághelyzetek kezelését.

A szegényebb országokban azonban a környezet állapota közvetlenül hatással nemcsak az emberek jólétére van, de életlehetőségeire is; ráadásul korlátozottabb gazdasági-technológiai lehetőségeik miatt ezen országok kevésbé tudják mérsékelni a környezeti károkat és azok negatív társadalmi következményeit. A környezet degradációja tehát elsősorban a szegényebb országokban fenyeget azzal, hogy akár közvetlen, de még inkább közvetett módon biztonságpolitikai problémákat okozzon. A fejlett országokban legfeljebb azzal a hipotetikus lehetőséggel kell számolni, hogy a környezetvédelem iránt elkötelezett egyének vagy csoportok erőszakos cselekményekkel, terrorakciókkal próbálnak fellépni ügyük érdekében. Bár egyes környezetvédő csoportoktól nem idegen az erőszak alkalmazása, az efféle cselekmények mind ez ideig megmaradtak a „kisléptékű” szabotázsakciók szintjén, amelyek nem tekinthetők nemzetbiztonságot ért kihívásnak (Teriff, 1997: 261.).

A biztonság újrafogalmazása?

Ha abból indulunk ki, hogy biztonságpolitika minden, ami a biztonságról szóló politikai diskurzusban megjelenik, továbbá ami valamilyen potenciális fenyegetésre vonatkozik (Szónyi, 1999:6.), akkor azt mondhatjuk, hogy a környezeti probléma tárgyalása beilleszthető a biztonsági elemzések közé. Ekképpen a gazdasággal vagy a politikával együtt egy lesz azon szektorok között, amelyekre – a katonai mellett – a biztonság fogalma alkalmazható. Egyetérthetünk azonban Szónyival (1999: 19) abban, hogy a biztonsági tanulmányok napirendjét ennyire kibővítve azok konzisztenciája válik kérdésessé, hiszen a különböző szektorokban nagyon mást jelent a biztonság és a fenyegetés; az értelmezés során egymástól eltérő elméleteket, a problémák megoldása során pedig más-más eszköztárat kell alkalmazni. Szónyi szerint a biztonságpolitika fogalmára csak akkor adható valamennyire is konzisztens meghatározás, ha ragaszkodunk ahhoz a hagyományos nézethez, miszerint a biztonság elsődlegesen mint – a katonai szektort is magába foglaló – nemzetbiztonság értelmezendő. Ez persze nem zárja ki, hogy a biztonságpolitika sokféle szerepet, funkciót betöltsön, amelyek között csak az egyik – és lehet, hogy nem is a leghangsúlyosabb – a katonai fenyegetések elhárítása. Így például a biztonságpolitika feladata lehet olyan politikai légkör kialakítása, amelyben egyéb – gazdasági, politikai vagy akár környezetpolitikai – célok könnyebben elérhetők.

Hasonlóképpen érvel Deudncy (1990) is, amikor kétségbe vonja, hogy a környezet témáját érdemes lenne beilleszteni a biztonságpolitika témái közé. Állítása szerint ez a törekvés 1. analitikusan félrevezető, hiszen a nemzetbiztonság hagyományos fókusza – az államközi erőszak – nem sok hasonlóságot mutat a környezeti problémákkal; 2. kevés a gyakorlati haszna, hiszen nem valószínű, hogy a környezeti problémák (tegyük még egyszer hozzá: a fejlett országokban) háborút okoznának; ráadásul 3. azáltal, hogy a környezeti problémák tudatosulását elősegítendő felkelti a nemzeti érzést, ellene hat a globális politika céljainak.

Mint láttuk, azért a szűken értelmezett biztonságpolitika keretei között is felvethető a környezeti szempont relevanciája, hiszen e környezeti javak szűkössége vagy a természeti környezet degradációja okozhat nemzetközi konfliktust. A probléma azonban az, hogy az efféle, környezeti okokra visszavezethető, potenciálisan biztonsági problémák értelmezése és kezelése nehezen valósítható meg a biztonságpolitika szolgáltatotta elméleti és intézményes keretek között. Azaz, ha biztonsági jelentőséget tulajdonítunk is egy környezeti problémának, már magának a problémának és biztonsági relevanciájának a megértése, modellezése is komplex ökológiai, társadalmi és gazdasági elem-

zést igényel, és ugyancz igaz a lehetséges megoldásokra is. A környezeti problémák – néhány akut fenyegetés elhárításán túl – hagyományos biztonságpolitikai eszközökkel nemigen kezelhetők, megoldásuk bonyolult társadalom- és gazdaságpolitika alkalmazását kívánja meg az egyes államoktól és – a nemzetközi környezetvédelmi rezsimeken keresztül – a nemzetközi közösségtől is. Ez derül ki Matthews (1989) tanulmányából is, aki bár amellet érvel, hogy a biztonság fogalmát újra kell értelmezni (úgy, hogy az magában foglalja a környezeti szempontot is), az ilyen típusú fenyegetés kezelésére már olyan, a biztonságpolitika hagyományos eszköztárától távol eső megoldásokat javasol, amelyek például a gazdasági fejlődés és a világgazdasági együttműködés alapjainak újragondolására, vagy új típusú, rugalmasabb és gyorsabb nemzetközi tárgyalási metódusok kialakítására vonatkoznak.

GLOBÁLIS ÖKOPOLITIKA: A KÖRNYEZETI REZSIMEK ÉS A GLOBÁLIS KORMÁNYZÁS

Az utóbbi húsz évben több mint 200 nemzetközi környezetvédelmi egyezmény született. A nemzetközi környezeti egyezmények és együttműködési rendszerek (rezsimek) ezen burjánzása önmagában figyelemre méltó, és jól jelzi az ökológiai problémák tudatosulásának növekedését. A globális ökológiai együttműködés ténye továbbá kiváltképpen alkalmas bizonyos nemzetközi politikai elméletek illusztrálására, hiszen léte úgyszólván a realizmus, azaz a nemzetközi kapcsolatokat meghatározó „paradigmájának” a cáfolata, és nehezen magyarázható a közgazdasági ihletettségű, utilitarista modellekkel is. Ugyanakkor beleillik a liberális vagy idealista megközelítésbe; valamint paradigmaticus esete a transznacionalizálódás és a kölcsönös függőség (interdependencia) által jellemzett turbulens nemzetközi rendszerben létrejövő állam nélküli vagy inkább az államokon túlmutató globális kormányzásnak (*global governance*).

A globális ökológiai együttműködés tehát figyelemre méltó, hiszen fényében más színben tűnik fel a nemzetközi politika. Magyarázatra szoruló jelenség, amely új elméleti keret felállítását teszi szükségessé. Mondhatni, a kanti kérdés merül föl: nemzetközi környezetvédelmi rezsimek vannak, hogyan lehetségesek. Miért van az, hogy a nemzetközi politika szereplői hajlandók komoly erőforrásokat is áldozni arra, hogy olyan ügyekben működjenek együtt, amelyek a jelenben követelnek áldozatot, ám meglehetősen bizonytalan, hogy a jövőben mikor, milyen haszonnal (elmaradt kárral) járnak?

A környezeti rezsimek és a nemzetközi politika elméletei

Mit mondanak erről a „hagyományos” megközelítések? A nemzetközi kapcsolatok sokáig meghatározó elmélete, a realizmus/neorealizmus (erről lásd Kiss, 1997) eleve szkeptikusan tekint mindenfajta nemzetközi együttműködés lehetőségére. E megközelítés szerint a nemzetközi rendszer alapvetően anarchikus, hiszen nincsen az államok felett más hatalmi instancia, a nemzetközi politika logikáját pedig az autonóm államok hatalmi törekvései határozzák meg. Az elmélet újabb, neorealistának nevezett változata annyiban tér el a klasszikus realizmustól, amennyiben az anarchia mint rendező elv mellett figyelmet fordít a hatalomnak a rendszert alkotó egységek – mindenekelőtt a nagyhatalmak – közötti megoszlására is. „A nemzetközi struktúra a nagyhatalmak számának jelentős változásával átalakulhat, s ez hatással lehet az államok viselkedésére és a közöttük megvalósuló interakciók hatásaira” (Kiss, 1996: 79.).

A nemzetközi együttműködés a realisták szerint törékeny valami, hiszen csak addig áll fenn, ameddig az egyes államok nemzeti érdekei ezt kívánják, vagy ameddig valamilyen hatalmi egyensúlyi alátámasztja. A neorealista megközelítés ezért kitüntetett szerepet tulajdonít a nagyhatalomnak: a nemzetközi rezsimek kialakulását és fennmaradását alapvetően a hegemon hatalom ilyen irányú törekvéséhez köti, azaz amennyiben a meghatározó hatalom fellép vagy a nagyhatalmak közösen fellépnek valamilyen közös cél érdekében, jó esély van rá, hogy az meg is valósul. A hegemon akaratával szemben azonban nincs esélye semmilyen nemzetközi politikai kooperációnak. A hegemon hatalom bukása vagy meggyengülése viszont a nemzetközi rendszer átstrukturálódását jelenti, és ez a nemzetközi együttműködés addigi formáinak a felbomlásával is jár.⁷

Számos nemzetközi környezetvédelmi rezsimek kialakulása rációfól a realista megközelítés előfeltevéseire (Young, 1989: 420.). Több rezsime a nagyobb hatalmak közötti kölcsönös előnyökön alapul, mint például a még 1911-ben kötött, a sörényes főka védelméről szóló megállapodás, amelyben az Egyesült Államok, Japán, Oroszország és Nagy-Britannia vett részt. Van olyan rezsime, amelyben nagyhatalom nem is vesz részt, viszont keresztbe metszi a hagyományos (arab–izraeli és török–görög) politikai ellentéteket, mint például a Földközi-tenger védelmét szolgáló egyezmény. Más rezsimek kialakításában nem is az államok játszották a fő szerepet (ilyen például a védett fajok kereskedelmét tiltó egyezmény). Számos esetben sikerült rávenni a hegemon (az Egyesült Államokat), hogy adja fel vagy módosítsa kezdeti elutasító álláspontját. Végül pedig gyakori jelenség, hogy a szegény országok gátolják a rezsime kialakulását egészen addig, amíg a számukra is méltányosnak tűnő megoldás ki nem alakul (uo.). Az igaz, hogy számos esetben akad egy

„vezető” állam vagy államkoalíció, amely meghatározó szerepet játszik az adott rezsím kialakulásában, ez azonban alapvetően különbözik a hegemon szerepétől. Charles Kindleberger szavával (idézi Young, 1989: 422.) a hegemon valószínűleg „a maga nevében akar cselekedni”, míg a vezető (*leader*), „aki felelős egy szükségletért vagy felel egy szükségletre, válaszol a mások igényre, kénytelen etikai alapon és a körülményekből fakadó helyzet alapján cselekedni”.

Ráadásul a realizmus a nemzetközi együttműködésben is a hatalom növelésének eszközeit látja. Mármost nehéz felismerni, hogy bizonyos hosszú távú vagy globális környezeti problémák enyhítésére, kezelésére kialakult rezsímek – amelyek ráadásul gyakran méltányossági igényeknek is eleget tesznek, hiszen kedvezményeket, erőforrástranszferceket nyújtanak a kevésbé fejlett országoknak – miképpen járulnak hozzá a hegemon hatalmának erősödéséhez.

Szokás a nemzetközi tárgyalásokat közgazdasági alapon, a játékelmélet, a racionális döntés vagy a kollektív választás elméletei alapján is modellezni. Első pillantásra úgy tűnik, hogy ez különösképpen releváns lehet a környezeti rezsímek vizsgálata során, hiszen Hardin (1968) klasszikus cikke óta közhelyszámba megy, hogy a természeti környezet mint közjóság használatát paradigmátikusan felveti az egyéni és a közösségi racionalitás konfliktusát, azaz a kollektív cselekvés problémáját. Az egyéni haszonmaximalizálásból kiinduló, az egyes döntési alternatívák költségeit és hasznait összevető racionális döntési modelleknek természetesen lehet némi magyarázó erejük az egyes államok tárgyalási pozíciójának modellezésekor, következésképpen az adott környezeti rezsím alakulásának előrejelzésekor. Paterson és Grubb (1992) például az egyes országok fajlagos energiafogyasztásából, illetve a szén-dioxid-kibocsátás csökkentésének várható költségeiből igyekezett előre jelezni az államok tárgyalási pozícióit és a klímaegyezmény jövőjét. Az efféle elemzéseknek lehet némi relevanciájuk – azért is, mert gyakran meglehetősen közhelyszerű összefüggésekre világítanak rá –, azonban a racionális döntési modellek alkalmazhatóságával szemben komoly kifogások is felvethetők.

A legfőbb gond az, hogy a közgazdasági modellek szükségesé teszik a hasznok és költségek valamilyen előrejelzését, azonban ez többnyire igen nehezen valósítható meg a környezeti egyezmények kapcsán. A várható hasznosság becslése tehát problematikus. Azért is, mert az ilyen egyezmények, rezsímek kialakításában sok szereplő vesz részt, ráadásul nincs olyan közös nevező, amely alapján ezeknek a szereplőknek az érdekeik összemérhetőek lennének. Tehát az államok mellett megjelennek a vállalatok, a helyi és nemzetközi környezetvédelmi szervezetek, nemzetközi iparkamarák stb., amelyek mind-mind más nyelven fogalmazzák meg törekvéseiket, és valójában lehetet-

len például pénzben egységesíteni és összevetni a különböző tárgyalási eredményekhez fűződő elvárásait. A különböző szereplők nem „egymás mellett” helyezkednek el: az államokat megosztják saját belső érdekcsoportjaik, illetve az állam mellett nyomásgyakorló csoportként lépnek fel azok a szervezetek, amelyeket elvben az államnak kellene képviselnie. Megjelennek olyan furcsa nemzetközi képződmények is, amelyek kormányközi szervezetek, vagy átmenetet képeznek a kormányközi és a nem kormányzati szervezetek (az NGO-k) között – ilyen például az International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources, amely meghatározó szerepet játszott a veszélyeztetett fajok kereskedelmét szabályozó egyezmény létrejöttében. A nagy nemzetközi vállalatokról, üzleti szereplőkről ugyancsak nem világos, hogy milyen érdekeket képviselnek, illetve hogy ezek nézetei mennyiben esnek egybe anyaországuk álláspontjával. A környezetvédő mozgalmak is egyszerre szerveződnek nemzeti és nemzetközi keretek között. Más szóval a tárgyalófelek vagy a politikai szereplők identitása nem rögzített, hanem töredezett; következésképpen elég nehéz meghatározni, hogy kihez milyen hasznosság is rendelhető.

A nemzetközi tárgyalások során ismert jelenség továbbá a különböző ügyek és területek összekapcsolódása, és ez a környezetvédelmi problémákra kiváltképpen igaz, hiszen megoldásuk, kezelésük többnyire komplex társadalom- és gazdaságpolitikai intézkedéseket, kereskedelmi megállapodást tesz szükségessé, összehangolt mérő- és ellenőrző rendszerek felállítását igényli. Egy környezetvédelmi megállapodás tehát messzire vezető következményekkel bír, és így megint problematikussá válik a hasznok és a költségek becslése. A biodiverzitási egyezményt például az Egyesült Államok eredetileg azért nem írta alá – bár később módosította álláspontját –, mert úgy ítélte meg, hogy az abban foglalt technológiatranszfer kötelezettsége nem tartja megfelelőképpen tiszteletben a szellemi tulajdonjogok védelmét, és hátrányosan érinti az amerikai vállalatok versenyképességét (Boda, 1999: 173.).

Mindent összevetve, az utilitarista megfontolások minden bizonnyal szerepet játszanak a környezeti rezsimek formálódásában, és bírnak némi magyarázóerővel. Azonban a környezetvédelmi problémák természetéből következően a bonyolultabb modellek megalkotásának és az így adott előrejelzéseknek komoly elméleti és gyakorlati korlátai vannak.

A környezeti rezsimek léte viszont alátámasztja a nemzetközi kapcsolatok liberálisnak/neoliberálisnak, esetleg idealistának nevezhető felfogását (erről lásd Kiss, 1996: 83–85.), amelynek népszerűsége a nemzetközi kapcsolatok kutatói között a hidegháború vége óta egyébként is jelentősen megnőtt. A világ kettéosztottságának békés megszűnése, a leszerelési tárgyalások, a globalizációs folyamatok és a nemzetközi kooperáció különböző

formáinak burjánzása (például a környezeti rezsimek) mind e megközelítést látszanak igazolni. E szerint a szemlélet szerint a nemzetközi rendszer korántsem olyan reménytelenül anarchikus, mint ahogy azt a realisták állítják, hiszen folyamatosan jelen van benne az együttműködési készség. Ez leíró szinten is igaz, azonban innen nem nehéz normatív kijelentésekhez is eljutni – mint tette Kant is klasszikus művében, *Az örök békében*: az államoknak kötelességük, hogy a nemzetközi intézmények, formális kormányközi szervezetek létrehozásával járuljanak hozzá a nemzetközi rend megvalósításához, az anarchia és a konfliktusok lehetőségének csökkentéséhez.

A „klasszikus” liberalizmus az államközi együttműködés lehetőségéből és imperativusából indult ki, ahol a nemzetközi kooperáció a kormányok közötti formális intézmények és szervezetek létrehozását jelentette. Azonban a környezeti rezsimek kialakulása túlmutat mind a formalizáltságon (erre mindjárt visszatérünk), mind pedig a kormányközi jellegen. A neoliberalizmus vagy neoinstitucionalizmus azon változatai tűnnek tehát érdekesebbnek e szempontból, amelyek az interdependencia és a turbulencia fogalmaiból kiindulva próbálják értelmezni a nemzetközi „társadalomvilág” és az „állam nélküli”, vagy inkább az „államon túlmutató” globális kormányzás jelenségeit. A továbbiakban az elméleti keret felvázolásához elsősorban James N. Rosenau műveihez (1980, 1990, 1997) fordulunk inspirációért.

Globális kormányzás a turbulens világban

Rosenau (1980: 43.) szerint az olyan ügyek, mint a globális monetáris rendszer stabilitása, az óceánok használata, a légköri szennyezés problémái, a nemzetközi kereskedelmi rendszer szabályozása vagy a nemzetközi élelmezési krízis, túlmutatnak a hagyományos politika területiális és legitimitási dimenzióin. Ezek azok az ügyek, amelyeket – többek között – az interdependenciának, az államok, de bizonyos mértékig az egyének és a szervezetek kölcsönös függőségének a paradigmatis eseteiként vehetünk számba. Mármost az interdependenciát kifejező ügyeknek Rosenau szerint négy közös jellemzője van (uo.: 35–52):

1. Olyan komplex jelenségeket foglalnak magukban, amelyek értelmezése magas szintű tudományos és társadalomtudományos tudást, szakértelmet igényel.

2. Olyan nem kormányzati szereplőket mozgósítanak nagy számban, amelyeknek fontos feladat jut az adott ügy kezelése során.

3. Olyan sajátos kevercsét mutatják a decentralizációnak és a technikai tudásnak, hogy a politikai vezetés nyitottabbá válik a

fragmentált bürokratikus struktúrából jövő tanácsok, iránymutatások, ellentmondások és kompromisszumok iránt.

4. Ezen ügyeknek, ha nem is a megoldása, de legalább a kezelése a kormányok multilaterális együttműködését kívánja meg. Van persze lehetőség a stratégiai cselekvésre és a konfliktusorientált magatartásra, de az interdependencia fennmarad, így a kooperáció valamilyen formája nem kerülhető el.

Mindezek a jellemzők persze már magukból a kölcsönös függést kifejező jelenségek, illetve az azok kezelésére irányuló politikai cselekvés természetéből következnek. Azt, hogy a jellemzők, valamint az interdependencia ügyeinek sokasodása mire vezethető vissza, Rosenau később a turbulencia fogalmával és a turbulenciamodellel kísérelte meg leírni. E modellel, mint írja (1997: 56.), nem azt a végeredményt akarja előre jelezni, ahová a turbulencia, azaz a nemzetközi politika hagyományos szereplőinek, struktúráinak és témáinak fragmentációja vezet, hanem az olyan új politikai konfigurációkat kialakító változás alapjaira figyel, amelyeken keresztül a nemzetközi élet szereplői az autoritást gyakorolják és új típusú kormányzást (*governance*) hoznak létre.

Mármost a turbulencia a „világ” három fő paraméterének egymással összefüggő változásából eredeztethető (Rosenau, 1997: 60.):

– A mikrojellemzők változása a fejlett analitikus készségekkel és érzelmi kompetenciával rendelkező egyének sokasodását érinti. Ez valami olyasmit jelent, hogy az emberek mindinkább képesek komplex, adott esetben térben is távoli eseményekről megfelelő információkhoz jutni (például az interneten keresztül), és ezekhez adott esetben elemző módon viszonyulni, valamint ezekről az érzelmi, morális alapokat sem nélkülöző politikai álláspontot kialakítani.

– A mikro-makro jellemzők változása elsősorban az autoritás hagyományos struktúráinak a válságát jelenti: az emberek a politikai, a tudományos, a gazdasági stb. szervezetekkel és szereplőkkel szemben új teljesítménykritériumokat fejlesztenek ki, és ezek szolgálnak immár a legitimitás alapjául.

– A makrojellemzők változásán a nemzetállamok anarchikus közösségén alapuló nemzetközi rendszer átalakulása értendő egy kettős struktúrájú, egyszerre az államokon és a többközpontú alrendszereken nyugvó nemzetközi rendszerré. Rosenau tehát – szemben például Younggal (1994), aki az „állam nélküli társadalomban való kormányzásról” beszél – nem vonja kétségbe az államok továbbélő jelentőségét a nemzetközi politikai rendszerben és a globális kormányzásban, ezt csupán kiegészíti egy más típusú logikával, amit – mint írja – jelez a párhuzamos nemzetközi konferenciák esete. Az utóbbi években Riótól, Pekingen át Seattle-ig megszokottá vált, hogy a hivatalos nemzetközi konferenciák, „csúcscok” mellett a társadalmi szerveze-

tek párhuzamos konferenciát szerveztek, ahol gyakran erős kritikával illették a „nagyszínpadon” zajló eseményeket.

Lássuk tehát, hogy az interdependencia-ügyek jellemzői és a turbulenciamodellel elemei miként jelentkeznek a környezeti rezsimek formálódásában!

A környezeti rezsimek jellemzői

1. Fentebb is többször esett már szó a számos, nem kormányzati szereplő megjelenéséről. A különböző nemzetközi szervezetek, NGO-k, vállalatok, iparági szerveződések nagyon eltérő pontokon is bekapcsolódnak a környezeti rezsimek kialakulásába, betartatásába. Először is: számtalanszor előfordul, hogy a különböző nem kormányzati szervezetek a „jelzőkutya” szerepét ellátva felhívják a figyelmet valamilyen megoldandó problémára, vagy felgyorsítják a probléma tudatosulását.

Említettük már a veszélyeztetett fajok nemzetközi kereskedelmét szolgáló egyezmény létrejöttét, ahol a probléma felvetésében – majd pedig az egyezmény tető alá hozásában – az International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources kereskedelmi meghatározó szerepet. De a veszélyes hulladékok kereskedelmét szabályozó baseli egyezmény gyors megalkotásában is szerepet játszottak a nyolcvanas évek hulladékszállítási botrányai (amerikai és nyugat-európai vállalatok a fejlődő országokba, főleg Nyugat-Afrikába szállítottak és raktak le nem megfelelő körülmények között veszélyes hulladékot), amelyeket olyan környezetvédő szervezetek robbantottak ki, mint például a Greenpeace. Az NGO-k a nemzetközi szervezeteknél is igyekeznek lobbizni és ráirányítani a figyelmet addig nem tárgyalt ügyekre: a World Wildlife Fund például erős szakértői bázissal rendelkezik a kereskedelemmel összefüggő környezeti problémák kapcsán, és igyekszik befolyásolni a Világkereskedelmi Szervezet Kereskedelem és Környezet Bizottságának munkáját.

Másodszor, az is előfordul persze, hogy e szereplők lassítják, gátolják valamilyen környezeti rezsimek létrejöttét. Főleg a nagyvállalatok és az iparági szervezetek képesek erre. Az ózontkárosító anyagok kivonásáról szóló tárgyalásokat sokáig akadályozta, hogy a vállalatok azt kommunikálták: nem képesek megoldani a klorofluoro-karbonok helyettesítését; majd a tárgyalásokat felgyorsította, mikor a DuPont amerikai vegyipari konszern bejelentette hogy mégis képes erre.

Harmadszor, a nem kormányzati szereplők, mindenekelőtt az ENSZ különböző szervezetei – az Egyesült Nemzetek Környezeti Programja (UNEP), a Egészségügyi Világszervezet (WHO) vagy az Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezet (FAO) – jelentős szerepet vállaltak a különböző környezeti egyezmények vagy magartartási kódexek kidolgozásában.

Negyedszer, a nem kormányzati szereplők részt vesznek a környezeti rezsimek működtetésében, mégpedig különböző módokon, ami éppúgy jelenthet adminisztratív vagy forráselosztó-szerepet (a riói csúcson elfogadott Globális Környezeti Alapot például a Világbank kezeli), mint ellenőrzőt. A Nemzetközi Szabványügyi Szervezet vállalati környezetközpontú irányítási rendszerét (az ún. ISO 140001 szabványt) gyakorlatilag a vállalatok dolgozták ki; a cégek megkövetelik egymástól ennek bevezetését, és az auditálás is piaci alapon, állami ellenőrzés nélkül történik. De a rezsimek betartatásában, a vállalatok és a kormányok ellenőrzésében persze a környezetvédő szervezetek és a média is fontos szerepet vállal.

2. A környezeti rezsimeket gyakran viszonylag *alacsony formalizáltság* jellemzi. A nemzetközi kooperáció hagyományosan az államok közötti megállapodások, egyezmények formáját öltötte, amelyek a nemzetközi jog részévé lettek, és végrehajtásukat adott esetben e célra létrehozott nemzetközi szervezetek garantálták. A rezsím azonban nem szükségképpen egyezmény. Fogadjuk el Krasner (1982: 185.) definícióját, miszerint a nemzetközi rezsím mindazokat a hallgatólagos vagy kifejezett elveket, normákat, szabályokat és döntéshozatali eljárásokat jelenti, amelyekre vonatkozóan a nemzetközi kapcsolatok valamilyen területén a szereplők elvárásai közelítenek egymáshoz! A nemzetközi egyezmények természetesen továbbra is nagy jelentőségűek, de rezsimek kialakulhatnak önkéntes megállapodásokra, magatartási kódexekre építve (ilyen például a FAO segítségével létrejött magatartási kódex a növényvédő szerek felhasználásáról és marketingjéről), vagy a szereplők spontán magatartása nyomán is. A biodiverzitás védelmét szolgáló egyezmény számos pontjához például mintaként szolgált az a már létező gyakorlat, amely például az amerikai Merck vegyipari konzern és a Costa Rica-i Nemzeti Biodiverzitási Intézet, az INBio közötti megállapodásban is tükröződött, és ami a karibi szigetország nemzeti parkjaiban tenyésző fajgazdagság gyógyszeripari hasznosításáról szól.

Young (1994: 7. fejezet) is amellettt érvel, hogy a rezsimeket mint nemzetközi intézményeket meg kell különböztetni a tényleges nemzetközi szervezetektől. Egy rezsím létrejötte nem köthető feltétlenül egy nemzetközi egyezmény megszületéséhez, de még kevésbé egy új szervezet létrehozásához. Vannak persze olyan rezsimek, amelyek feladataihoz új szervezetet hoznak létre, de gyakran előfordul, hogy már létező szervezetekhez delegálják – adott esetben decentralizált módon – a feladatok egyikét-másikát; vagy semmilyen formális szervezet nem örökdi a rezsím működtetése felett.

A formalizáltság viszonylag alacsony szintje abban is tükröződik, hogy a rezsimek egy része képlékeny: nemcsak az érintett felek alkalmazkodnak magatartásukban az egyezmények-

hez, hanem az újra és újra átdolgozott, kiegészített egyezmények is igazodnak a már létező gyakorlathoz. Ez kiváltképpen igaz az olyan globális környezeti egyezményekre, mint a biodiverzitás védelméről szóló eredmény vagy a klímaegyezmény: miközben a szén-dioxid-kibocsátás nemzetközi piaca, illetve ennek pontos megvalósítása csak az elképzelés szintjén létezik, az aktorok már elkezdték a tapogatózást, sőt a cselekvést is, és beindultak azok a nemzetközi „joint implementation” programok, amelyek de facto a szén-dioxid-kibocsátás nemzetközi kereskedelmét jelentik.

Érvelhetünk amellett, hogy az eddigi két pont, tehát az aktorok nagy száma és a formalizáltság viszonylag alacsony szintje nemcsak a környezeti, de minden más rezsím jellemzője is. Ez igaz lehet, a környezeti rezsimekre azonban különösen igaz, hogy nagyon sok és sokféle szereplő vesz részt a kialakításukban, valamint ebből következően a formalizáltság és a kép-lékenység is sajátosan jelenik itt meg. Ide illik a Rosenau (1997: 145.) által adott meghatározás a kormányzásról, amely magában foglalja a kormányok tevékenységét, de minden olyan aktorét is, amely irányítási eljárásokat (*command mechanisms*) alkalmaz annak érdekében, hogy elvárásokat, célokat és irányelveket fogalmazzon meg, vagy valamilyen politikát kövessen.

Ugyanakkor az egyes rezsimek viszonylag alacsony formalizáltsága élesen veti fel a végrehajtás és a hatékonyság kérdéseit (lásd Young, 1999: 4. és 5. fejezet); Young egyenesen azt a kérdést veti fel, hogy a végrehajtás nem tekinthető-e a rezsimek Achilles-sarkának. A hatékonyság megítélése ugyancsak problematikus, ha hiányoznak az egyértelműen lefektetett, elfogadott célok, valamint az az instancia, amely képes lenne ellenőrizni és mérni azt, hogy az aktorok mennyiben mozdítják elő e célokat.

3. A rezsimek alapjául szolgáló problémák valós súlyával, valamint a rezsimek jövőbeli hasznával és ezek eloszlásával kapcsolatos *bizonytalanság* inherens jellemzője a környezeti ügyeknek. Első látásra úgy tűnik, hogy e bizonytalanság megnehezíti a környezeti rezsimek létrejöttét, hiszen miért bocsátkoznának a nemzetközi politika szereplői költséges tárgyalásokba, miért köteleznék el magukat olyan cselekvések irányába, amelyek már most, a jelenben számottevő erőforrásokat kötnek le, ha nem lehetnek biztosak abban, hogy a probléma, amit meg akarnak oldani, valóban probléma-e. És miért vállalnának kötelezettségeket, ha nem tudható pontosan, hogy kit, mikor, mennyiben érintenek majd pozitívan a közös cselekvés következményei, illetve kit, mikor és mennyiben érintene hátrányosan a közös cselekvés elmaradása?

Az bizonyos, hogy a környezeti rezsimek létrejöttében a tudományos konszenzusnak nagy jelentősége van: a nemzetközi tu-

dományos közösség tényként fogad el valamilyen ökológiai problémát, annyiban megnő az esélye annak, hogy a rezsím létrejön. Ameddig viszont ez nem következik be, és a tudósok maguk is megosztottak a probléma lényegét és megoldási módját illetően, addig a nemzetközi közösség gyakran halogatja a cselekvést. Azonban – Polányi Mihály kifejezésével élve – „a tudósok köztársaságát”, a tudományt természeténél fogva jellemzik a viták, így környezeti rezsimek formálódását végigkísérik a tudás és a jelentések feletti ellenőrzésért folytatott diszkurzív küzdelmek. A klímaváltozás okairól és lehetséges megoldásairól szóló konferenciák alkalmával például mindig előkerült valamely tudóscsoport petíciója – illusztris aláírásokkal persze –, amely vagy magát a klímaváltozást, vagy az ebben való emberi szerepet vonta kétségbe. A relevánsnak és legitimnek elfogadott tudást aztán többnyire valamely „episztemikus közösség” (Young, 1999: 32.) fogalmazza meg és kezdi el terjesztetni, míg végül egyre kevesebben kérdőjelezik meg. A tudományos diskurzusok dinamikáját például Litfin (1994) oly jelentőségteljesnek tartja a környezeti rezsimek formálódása szempontjából, hogy elemzését kimondottan erre a szempontra építi.

Bár a tudományos konszenzus valamilyen foka szükséges ahhoz, hogy a nemzetközi közösség elkezdjen foglalkozni egy adott témával, a legtöbb környezeti probléma kapcsán kezdeményezett tárgyalás (elsősorban a globális problémákkal foglalkozók), amely jelentős bizonytalansággal jár együtt, már akkor elindult, amikor a tudósok jelentős része korántsem látta bizonyítottnak az összefüggéseket. Azaz, a tudományos diskurzusok fontos dinamizáló szerepet játszanak a környezeti rezsimek létrejöttében, azonban más tényezőkkel – például az értékek szerepével – is számolni kell.

Young (1989) arra hívja fel a figyelmet, hogy bár a bizonytalanság egyfelől – főleg a kezdeti szakaszban – valóban csökkenti az adott rezsím kialakulásának lehetőségét, másfelől azonban paradox módon segíti is azt. Ha túl nagy a probléma mibenlétével kapcsolatos bizonytalanság, az természetesen gátolja a rezsím megszületését, ha azonban – hála egy „episztemikus közösség” hatékonyságának – a bizonytalanság e tekintetben csökkent, és a rezsím túljutott a kezdeti, „agenda setting”-szakaszon, a tárgyalást és az operacionalizálást segíti a jövőbeli hasznokkal kapcsolatos bizonytalanság.⁸ Ekkor ugyanis egy olyan helyzet áll elő, amit Young (1989: 362.) a John Rawls (1997) által megkonstruált eredeti állapothoz, és annak jellemzőjéhez, a „tudatlanság fátyla” mögötti döntéshozatalhoz hasonlít. Rawls gondolat kísérlete szerint ha az emberek úgy állapodnak meg a társadalmi együttműködésüket szabályozó alapelvekről, hogy semmit sem tudnak arról, hogy ők személy szerint milyen helyzetben lesznek, milyen pozíciót fognak betölteni a társadalomban, akkor jó esély van rá, hogy az így elfogadott

alapelvek igazságosak lesznek. Ha ugyanis a tárgyaló felek nem tudják, hogy megállapodásukból pontosan milyen következmények származnak majd rájuk nézve, akkor arra törekednek, hogy a méltányosság szempontjai vezéreljék az elfogadott elveket. Ugyanígy, a környezeti rezsimek tárgyalása során potenciálisan előálló patthelyzet csélyét csökkenti az, hogy a felek nem tudják pontosan, hogy milyen hasznokkal (költségekkel) kell szembesülniük akkor, ha nem jutnak megállapodásra, és akkor, ha igen. A jövőbeli bizonytalanság csökkenti a stratégiai cselekvés relevanciáját, és a feleket arra ösztönzi, hogy mindenki által elfogadható, méltányos feltételeket fogalmazzanak meg. Young szerint a jövővel kapcsolatos bizonytalanság egyértelműen növeli a formalizált rezsimek kialakulásának esélyét.

4. A fentiekkel részben okként (a sok szereplővel és a viszonylag alacsony formalizáltsággal), részben okozatként (a bizonytalansággal) függ össze a környezeti ügyek *interdiszciplináris* és *ágazatközi* jellege. Napjainkban ugyanis nyilvánvalóvá vált, hogy a legsúlyosabb (globális és regionális) környezetvédelmi problémák elsősorban a gazdasági (termelési és fogyasztási) tevékenységek struktúrájával, volumenével és térbeli eloszlásával állnak összefüggésben. Más szóval nem csupán technológiai problémákra vagy a jogi szabályozás esetleges hiányosságaira, hanem a modern gazdaság és társadalom működésének alapvető jellemzőire vezethetők vissza. Ehhez társul még a szegény országok néhány sajátossága (a népesedési helyzet és a szélsőséges vagyoni egyenlőtlenségek), amelyek szintén hozzájárulnak bizonyos ökológiai problémák elmélyüléséhez. A környezeti problémák kezelése tehát komplex társadalompolitikákat követel meg. A klímaváltozás okainak megszüntetése például érinti a közlekedéspolitikát, az energiapolitikát, a mezőgazdaságot, az ipart, az erdőgazdálkodást, de a (szén-dioxidot megkötő) tengeri algák megóvása révén még a tengerek szennyezésének csökkentésével is összefügg. Ráadásul mindezen politikák maguk is messzire vezetnek; példának okáért a fenntartható erdőgazdálkodás megvalósítása a fejlődő országokban maga is komplex társadalmi összefüggésekkel bír, és a faiparon kívül a népesedéspolitika, a mezőgazdálkodás, a területi politikák egyes kérdéseit éppúgy érinti, mint a nemzetközi kereskedelemét és segélyezését.

A komplex összefüggések érthetővé teszik egyrészt azt, hogy miért vesz részt olyan sok szereplő a környezeti rezsimek alakításában, másrészt azt is, hogy a rezsimek részben nem formális szabályokon alapszanak. A formális szabályozás, a nemzetközi jog részévé váló egyezmények ugyanis szükségképpen csak a felmerülő kérdések egy részét tudják kezelni, és sok kapcsolódó területen az aktorok más típusú, kevésbé formális intézményeket hoznak létre (magatartási kódex, spontán normák felmerülése, informális nyomásgyakorlás).

5. Rosenau (1997) szerint a turbulens világban megfigyelhető a normák és az értékek szerepének erősödése. A hidegháború végével összefüggésben, a liberális/neoliberális eszmék előtérbe kerülésével együtt erősödtek meg azok a meggyőzések, melyek szerint végre eljött az ideje annak, hogy a nemzetközi kapcsolatok immár a demokratikus és liberális értékeknek megfelelően alakuljanak. Az bizonyos, hogy az utóbbi évtizedben a nemzetközi kapcsolatok irodalmában is több szó esik a nemzetközi politika morális dimenzióiról, és megszorodott azoknak a publikációknak a száma, amelyek az etika kétezer éves hagyományából merítve közelítenek a nemzetközi kapcsolatok kérdéseihez.⁹

Rosenau (1997: 187.) szerint a normák szerepe különösen megerősödött öt területen: a humanitárius ügyek, az emberi jogok, a demokratikus intézmények védelme, a megszállás alóli felszabadulás, és az ökológiai kérdések kapcsán. Az öt kérdéskör kiváltképpen alkalmas arra, hogy politikailag mozgósítsa az egyéneket, és ez leíró szinten megerősíti Walzer (1994) elméletét, aki szerint a morális értékelésnek nemzetközi összefüggésben csak korlátozott relevanciája lehet, egyfajta „felszínes” azonosulás alapján. Nos, az éhező menekültekről, az emberi jog-sértésekről, a diktatúrák erőszakoskodásáról, vagy – témánknál maradván – az olajban fuldokló madarokról és a mértéktelen erdőirtásokról szóló híradások (képek) éppenséggel igen alkalmasak arra, hogy a konkrét ügy részleteinek, társadalmi hátterének ismerete nélkül is érzelmi azonosulást, illetve adott esetben politikai cselekvést váltsanak ki az emberekből.

A környezeti rezsimek kialakulásának nagy lökést tudnak adni a tragédiákról, katasztrófákról szóló híradások: az ózonprobléma tudatosulását segítették a bőrrák ausztráliai terjedésének hírei vagy a chilei vak, szemgyulladásos birkákról mutatott képek; a veszélyes hulladékok kereskedelmének szabályozását csúnya botrányok előzték meg: az Exxon Valdez olajszállító katasztrófáját a Valdez-eltvek, a bhobali tragédiát a „Felelős gondoskodás” elvének meghirdetése követte. A katasztrófák mintegy morális kényszerhelyzetet idéznek elő, amelyre az aktoroknak választ kell adniuk.

De a morális kényszer a tárgyalások, a rezsimek kialakítása során is jelen van: az aktorok nehezen tehetik meg, hogy egyszerűen obstruálják a tárgyalásokat, mert ez esetben nagy nyomás nehezedik rájuk. (Az Egyesült Államok által a különböző környezeti tárgyalások során tanúsított – finoman szólva – nem túl konstruktív magatartás miatt környezetvédő körökben az Amerika-ellenesség úgyszólván magától értetődik.) Az együttműködést persze az interdependencia-ügyek természete valamiképp eleve kényszeríti, és – mint láttuk – némileg a bizonytalanság is segíti. Ugyanakkor meggyőződésem, hogy a morális érvelés súlyát sem lehet lebecsülni, másképpen nehezen érthetőek azok a

méltányossági (a szegényebb országokat kedvezőbb helyzetbe hozó) szempontok, amelyek a legtöbb környezeti rezsimben jelen vannak. A fejlődő országok nem minden siker nélkül alkalmazzák azt a stratégiát, hogy – jogosan – a fejlett országokat teszi felelőssé a globális környezeti problémák kialakulásáért, mondván, miután a fejlettek a globális ökoszisztémát tönkretéve meggazdagodtak, kötelességük lépéseket tenni és áldozatokat vállalni a problémák enyhítése érdekében. Meggyőződésem, hogy a környezeti diskurzus alapvetően értéktelített jellegét mint fontos dinamizáló tényezőt kell figyelembe venni a környezeti rezsimek formálódása során.

Végül, a morális kényszer szerepet játszik a környezeti rezsimek végrehajtásában, betartatásában is. Mint a Greenpeace egyik aktivistájának szóbeli közléséből megtudtam, a nagy hulladékszállítási botrányok alatt a Greenpeace figyelte a kikötőket, és ha azt észlelte, hogy elindul egy hulladékszállító hajó, akkor értesítette a küldeményért felelős céget: tudnak a szállítmányról. Számos esetben pusztán a „figyelmeztetés” elegendőnek bizonyult arra, hogy az adott vállalat – a botrány kockázatát elkerülendő – visszahívassa a már úton lévő rakományt! Ez és az ehhez hasonló példák illusztrálják azokat a módokat, amelyek révén a globális „társadalomvilág” célokat jelöl ki, végrehajt, ellenőriz és beszámoltat – azaz kormányoz, még ha ez a kormányzás a maga decentralizált, fragmentált természetével alapvetően különbözik is attól, amit e fogalom alatt hagyományosan értünk.

ZÁRSZÓ: MÓDSZERTANI MEGJEGYZÉS

A környezeti problematika nemzetközi összefüggései nehezen értelmezhetők és kezelhetők a biztonságpolitikai megközelítés keretében. A környezeti fenyegetés nem az államot érinti, de ha mégis, megszüntetése már messze túlmutat a biztonságpolitika dimenzióin. A környezeti problémák az interdependencia-ügyek paradigmaticus példái, így elemzésük, értelmezésük is elsősorban az erre fókuszáló teóriák fényében lehetséges. Ugyanakkor ezen teóriák segítségével még nem oldottunk meg minden problémát. A környezeti együttműködés természete (a nagyfokú bizonytalanság, a hosszú távú hatások meghatározó mivolta) különbözik sok más interdependencia-ügytől; jogos tehát a kérdés: környezeti rezsimek vannak, hogyan lehetségesek.

Úgy vélem, hogy a turbulenciamodell megfelelő elméleti keretet nyújt a környezeti rezsimek elemzésére, és a fentiekben igyekeztem megmutatni, hogy melyek is a környezeti rezsimek sajátosságai, és ezekben miként jelennek meg a turbulenciaelmélet tézisei. Az alábbiakban egy befejező módszertani megjegyzéssel kívánok élni.

Young (1999: 204–212.) arra hívja fel a figyelmet, hogy a rezsiformálódás értelmezése során hasznosnak bizonyulnak az általa konstruktivistának nevezett elméleti megközelítések. A magyar szakirodalomban Szabó (1996) nyomán inkább a diszkurzív elnevezés látszik meghonosodni, így a továbbiakban magam is inkább ezt a terminológiát követem; de a szemléleti hasonlóság alapján ide sorolhatjuk a szimbolikus, a retorikai (Szabó, 1998) vagy a fenomenológiai és a narratív (Boda, 1997) elemzéseket is.

A diszkurzív megközelítés alkalmazásával jól elemezhetők a környezeti rezsimek olyan jellemzői, amelyek nehezen férnek be más teoretikus keretbe. Ide tartozik például a „cselekvő-rendszer” problémája (Young, 1999: 205.), amelyre fentebb mint a rezsiben részt vevő aktorok identitásának rögzítettségére utaltunk: a szereplők, az egyének, a szervezetek, de bizonyos mértékig még az államok is többirányú elkötelezettséggel rendelkeznek a környezeti ügyekben, így identitásuk, valamint az ehhez kapcsolódó érdekek (utilitarista nyelven: hasznosságok) előzetes módon nem adóttak. A rezsiformálódás során kialakuló intézmények, intézményes kontextusok pedig maguk is formálják a cselekvők identitását. A kérdés tehát az, hogy a cselekvők és az ő érdekeik formálják-e az intézményeket, vagy ez utóbbiak az aktorok identitását. Mindez azonban áthidalható, ha a szereplők és ezek érdekei helyett azokra a diszkurzív stratégiákra figyelünk, amelyek a rezsimek alakításában végül sikeresnek bizonyulnak.

Ugyanígy, a tudományos, a morális és a politikai diskurzusok dinamikájának vizsgálata segíthet megérteni, hogy miként válik egy ügy valóban problémává és nemzetközi tárgyalások témájává (lásd Litfin, 1994). Milyen retorikával képes egy „episztémikus közösség” reális problémának elfogadtatni azt, ami egyébként megosztja a tudományos közvéleményt? Mi az a morális diskurzus, amely meggyőző értelmezési keretet (*framing*) képes adni az adott ökológiai problémának (vö. Eder, 2000)? Mi az a médiaesemény, botrány stb., amely egy ügyet beemel a közbeszédbe?

Végezetül a rezsimek működtetésének elemzésekor sem tekinthetünk el az interszubjektív dimenzió vizsgálatától. A rezsimek formalizáltságának időnként megfigyelhető viszonylag alacsony szintje, valamint a normák nagy jelentősége arra utal, hogy a rezsimek működtetésében nem a hagyományosan értett intézményesített erőszak játssza a fő szerepet, hanem az aktorok által az interszubjektív kommunikációban kialakított és érvényesnek elfogadott stabilizáló diskurzusok követése.

JEGYZETEK

- ¹ Címével – amely megegyezik jelen tanulmányéval – ellentétben ilyennek nevezhető például Pirages (1978) is.
- ² E megállapítással egyébként jónéhány csendes-óceáni szigetállam nem ért egyet: az előrejelzések szerint ugyanis az éghajlatváltozás szinte biztosan a tengerszint emelkedésével fog járni, ami ezen államok fizikai eltűnését jelentheti. Bár ez a hatás valóban csak hosszú távon következik be, azonban tenni ellene is csak most lehet, vagyis egy megfelelő klímaegyezmény tető alá hozása ezen országok alapvető biztonsági érdeke *most*. Lásd Patterson és Grubb (1992).
- ³ Figyelemre méltó, hogy számos fejlődő országban még mindig milyen jelentős szerepet játszanak a vadon élő állatok a lakosság fehérjeszükségleteinek biztosításában. 19 országban a lakosság fehérjebevitelének felét vadon élő állatok húsa adja Schücking-Anderson (1991: 26). A természetes élőhelyek pusztulása így közvetlenül hatással van az emberek jólétére. A természetpusztítás fő oka a földhasználat megváltozása, azaz az úépítések, lakó- és üdülővezeték létesítése mellett elsősorban a mezőgazdasági hasznosítás terjedése. Arról, hogy ez mennyiben irható a helyi (szegény) lakosság populációs nyomásának és mennyiben az „ipari” agrárgazdaság terjedésének számlájára, a vélemények megoszlanak. Lásd Duraiappah (1996).
- ⁴ A környezeti javak feletti ellenőrzés változását előidézhetik például új nagyberuházások (út- és gátépítés), vagy olyan technológiai változások, amelyek megváltoztatják a javak relatív értékét. Ez történt például Szenegálban, ahol egy vízzáró gát felépítése hirtelen felértékelte az addig hitványnak tartott földeket, és ennek következtében a politikai elit úgy változtatta meg a földtulajdonszabályokat, hogy azok nekik kedvezzenek. Lásd Homer-Dixon (1993: 53–55.).
- ⁵ Valamilyen környezeti jószág szűkössége többnyire más javak tekintetében is szűkösséget idéz elő: az erdőirtás például talajerózióhoz vezet, a művelésre alkalmas földek túlhasználata a vizek elszennyeződését okozhatja stb.
- ⁶ Persze ez nem csak a környezeti okokra visszavezethető konfliktusokra igaz: lásd „demokratikus béke” elméletét (Szónyi, 1998).
- ⁷ Ez a szemlélet tukrozódik Kennedy (1992) híres művében is. Lásd még Keohane (1984).
- ⁸ A rezsimek formálódásának szakaszait lásd Young (1994). Megjegyzem, hogy Young szakaszolását (agenda setting, negotiations, operationalization) éppen a környezeti rezsimek tekintetében problematikusnak tartom, hiszen ezek esetében e szakaszok nem mindig jelennek meg ilyen tisztán.
- ⁹ Szinte a kelet-európai változásokkal egy időben, 1987-ben indult útjára az *Ethics and International Affairs* című folyóirat. Lásd még e témában többek között McElroy (1993), Bonanante (1995).

IRODALOM

- Anderson, K -Blackhurst R., szerk. (1992): *The Greening of World Trade Issues*. Harvester Wheatsheaf
- Bashkar, V.-A. Glyn, szerk. (1995): *The North, the South, and the Environment*. Earthscan, London
- Baumol, W. J-Oates, J. (1975): *The Theory of Environmental Policy*. Prentice-Hall
- Boda Zsolt (1997) Narratív közpolitika-elemzés. In: Szabó (szerk.) 113–132.

- Boda Zsolt (1999): A biodiverzitás nemzetközi politikai gazdaságtana, különös tekintettel a tulajdonjogokra Kovács, 3. sz. 164-187.
- Bonante, L. (1995): *Ethics and International Politics*. Polity, Oxford
- Deudney, D. (1990): The case against linking environmental degradation and national security *Journal of International Studies*, 19 (3), 461-476.
- Duraiappah, A. (1996): *Poverty and Environmental Degradation. A Literature Review and Analysis*. Amsterdam: CREED Working Paper Series, No 8.
- Eder, K. (2000): A környezetvédelem intézményesülése: az ökológiai diskurzus és a nyilvánosság második átalakulása In: Szabó-Kiss-Boda (szerk.), 525-546.
- Gleick, H. (1993): Water and Conflict: Fresh Water Resources and International Security *International Security*, 18 (1), 79-112.
- Gowdy, J. (1994): *Coevolutionary Economics: The Economy, Society and the Environment*. Kluwer Academic Publishers
- Hardy, G. (1968): The Tragedy of the Commons. *Science*, 162 (13), 1243-1248.
- Homer-Dixon, T. F. (1991): On the Threshold: Environmental Changes as Causes of Acute Conflict *International Security*, 16 (2), 76-116.
- Homer-Dixon, T. F. (1993): *Environmental Scarcity and Global Security*. Headline Series, Foreign Policy Association, New York
- Kamieniecki, S. (1993): *Environmental Politics in the International Arena: Movements, Parties, Organizations, and Policy*. State University of New York Press
- Kaplan, R. (1997): Kézilító anarchia 2000, július-augusztus.
- Kardos Gábor (1995): *Emberi jogok egy új korszak határára*. T-Twins Kiadó
- Kennedy, P. (1992): *A nagyhatalmak tündöklése és bukása*. Akadémia Kiadó, Budapest
- Keohane, R. O. (1984): *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press, Princeton
- Kiss J. László (1996): A hidegháború vége és a nemzetközi kapcsolatok elmélete. *Külpolitika*, 1. sz. 83-104.
- Krasner, S. D. (1982): Structural Causes and Regime Consequences. Regimes as Intervening Variables, *International Organization*, 36 (2), 185-205
- Lipietz, A. (1995): Enclosing the Global Commons: Global Environmental Negotiations in a North-South Conflictual Approach. In: Bashkar-Glyn, 118-142.
- Litfin, K. (1994): *Ozone Discourses. Science and Politics in Global Environmental Cooperation*. Columbia University Press, New York
- Masala, C. (1999): Demographic Pressure and Ecological Constraints. The Case of the Mediterranean. In: Spillman és Krause, (szerk.), 77-91.
- Mathews, J. T. (1989): Redefining Security *Foreign Affairs*, 68 (2), 162-177.
- McElroy, R. (1993): *Morality and American Foreign Policy: The Role of Ethics in International Affairs*. Princeton University Press, Princeton
- Myers, N. (1989): Environment and Security *Foreign Policy*, 74, tavasz
- Paterson, M.-Grubb, M. (1992): The international politics of climate change *International Affairs*, 68, 2, 293-310
- Pirages, D. (1978): *Global Ecopolitics. The New Context for International Relations*. Duxbury Press, North Scituate, Mass.
- Porter, G.-J. W. Brown (1991): *Global Environmental Politics*. Westview Press, San Francisco
- Rawls, J. (1997): *Az igazságosság elmélete*. Osiris, Budapest
- Rosenau, J. N. (1980): *The Study of Global Interdependence: Essays on the Transnationalisation of World Affairs*. Frances Pinter, London
- Rosenau, J. N. (1990): *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*. Princeton University Press, Princeton
- Rosenau, J. N. (1997): *Along the Domestic-Foreign Frontier Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge University Press, Cambridge

- Schultz, R. H.–R. Godson–G. H. Quester, szerk. (1997): *Security Studies for the 21st Century* (Brassey's, Washington és London)
- Schücking, H.–P. Anderson (1991): *Voices Unheard and Unheeded*. In: Shiva és szerzőtársai, 13–42.
- Shiva, V.–P. Anderson–H. Schücking–A. Gray–L. Lohmann–D. Cooper (1991): *Biodiversity: Social and Ecological Perspectives* (Zed Books, London)
- Spillman, K.–J. Krause (szerk.) (1999): *International Security Challenges in a Changing World*. Peter Lang, Bern
- Szabó Márton (1996): Vázlat a politika diszkurzív értelmezéséről. *Politikatudományi Szemle*, 4, 101–132.
- Szabó Márton (1998): *Politikai tudáselméletek*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest
- Szabó Márton, szerk. (1997): *Szövegvalóság. Írások a szimbolikus és diszkurzív politikáról*. Scientia Humana, Budapest
- Szabó Márton–Kiss Balázs–Boda Zsolt (2000): *Szövegváltozatok a politikára. Nyelv, szimbólum, retorika, diskurzus*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Universitas, Budapest
- Szónyi István (1998): A demokratikus béke *Külpolitika*, tavasz, 32–53.
- Szónyi István (1999): Biztonságelméletek az ezredfordulón: túl a szűgyenkezésen *Külpolitika*, ősz-tél, 3–22.
- Teriff, T. (1997): *Environmental Degradation and Security*. In: Schultz és mások (szerk.), 253–280.
- Young, O. R. (1989): The politics of international regime formation: managing natural resources and the environment. *International Organization*, 3, 349–375. Valamint in Zacher (1993), 416–442.
- Young, O. R. (1994): *International Governance. Protecting the Environment in a Stateless Society*. Cornell University Press, Ithaca – London
- Young, O. R. (1998): *Creating Regimes. Arctic Accords and International Governance*. Cornell University Press, Ithaca – London
- Young, O. R. (1999): *Governance in World Affairs*. Cornell University Press, Ithaca and London
- Walzer, Michael (1994): *Thick and Thin: Moral Arguments at Home and Abroad*. Notre Dame, University of Notre Dame Press
- Zacher, M. W. (szerk.) (1993): *The International Political Economy of Natural Resources. I–II*. Edward Elgar