

Od institucionální k environmentální efektivitě: nový směr v přístupu mezinárodních vztahů k analýze mezinárodní politiky životního prostředí

Gabriela Küttling: Environment, Society and International Relations: Towards More Effective Environmental Agreements. London, New York: Routledge, 2000, 173 stran, ISBN 0-415-21466-1.

Recenzovaná kniha je zásadním příspěvkem k zatím nepočtené, ale v poslední době rychle rostoucí kritické literatuře o mezinárodní environmentální politice v rámci disciplíny mezinárodních vztahů (IR). Tu zatím tvoří v převážné míře jednotlivé články roztroušené v různých periodikách a editované knihy.¹ Monografie jsou ještě vzácnější² a už jen z toho důvodu si útlá knížka *Gabriely Küttlingové* zaslouží pozornost.

Od počátku 70. let, tedy od doby, kdy se životní prostředí stalo součástí agendy mezinárodní politiky, bylo uzavřeno několik set mezinárodních (regionálních i globálních) úmluv³ týkajících se různých environmentálních problémů. Zejména na přelomu 80. a 90. let došlo v souvislosti s *Konferencí OSN o životním prostředí a rozvoji* (1992) k uzavření několika důležitých globálních úmluv. V opojení nad přibývajícím počtem úmluv, pokrývajících stále širší spektrum environmentálních problémů, panovala v té době atmosféra značného optimismu, pokud jde o schopnost a odhodlání mezinárodního společenství efektivně řešit stále naléhavější problémy životního prostředí. Nepřekvapuje tedy, že koncem 80. let se problematice mezinárodních environmentálních úmluv začala ve zvýšené míře věnovat i disciplína mezinárodních vztahů.

V souladu s tradicí této disciplíny, ale zároveň zřejmě i jako reakce na tehdy aktuální převážně vyjednávací fázi mezinárodní environmentální politiky se badatelé zpočátku soustředili na otázku mezinárodní spolupráce, přesněji na otázku formování „mezinárodních environmentálních režimů“.⁴ Většina IR literatury o mezinárodních environmentálních problémech vychází právě z teoretického konceptu mezinárodních režimů, jenž se rozvinul v rámci liberálního institucionalismu, a proto k této problematice přistupuje jako k otázce mezistátní spolupráce. Otázce efektivity mezinárodních environmentálních režimů je v této literatuře sice přisouzena značná důležitost, avšak v duchu tradic mezinárodních vztahů je koncept efektivity omezen na vysvětlení chování aktérů v mezinárodním systému s cílem popsat jednak spolupráci mezi státy a jednak podmínky nutné pro fungování institucí. Takto chápaná efektivita míří na změnu chování aktérů (tj. především států), která by při absenci dané úmluvy (mezinárodní instituce, režimu) nenastala. Studium environmentální problematiky prostřednictvím analytického rámce režimů se tak soustřeďuje na analýzu chování aktérů na úkor konkrétního environmentálního problému, který vedl ke vzniku režimu, a dále na úkor charakteru regulace zaměřené na řešení tohoto problému. Právě tento nedostatek dominantního teoretického přístupu mezinárodních vztahů k problematice mezinárodních úmluv o životním prostředí a způsob, jak ho překonat, je ústředním tématem recenzované knihy.

Dnes, kdy od podpisu a ratifikace řady úmluv uplynulo i několik desetiletí (oba režimy, jež tvoří empirickou část recenzované knihy, tzn. přeshraniční znečištění ovzduší [CLRTAP]⁵ a ochrana Středozemního moře [MAP],⁶ mají svůj počátek ve druhé polovině 70. let), je pochopitelné, že se pozornost analytiků přesouvá od formování environmentálních režimů k hodnocení jejich skutečných dopadů. Další příčinou posunu pozor-

nosti je pravděpodobně skutečnost, že dnes začíná být zřejmé, že i přes velké množství úmluv nadále pokračuje degradace životního prostředí v globálním měřítku. A konečně, za tímto posunem lze také vystopovat trend k interdisciplinaritě, v tomto případě k „ekologizaci“ disciplíny mezinárodních vztahů. Primárním zájmem takto orientované literatury přestává být otázka fungování režimu jako instituce, ale naopak se jím stává environmentální efektivita, tedy míra, do jaké daná úmluva a s ní spojený režim přispěly ke zmírnění toho environmentálního problému, který vedl k jejich vzniku.

Gabriela Küttingová svou knihu rozdělila do tří hlavních částí, jež jsou pak dále členěny do kapitol. V první části *Distinguishing between institutional and environmental effectiveness* (Rozlišení institucionální a environmentální efektivity) autorka upozorňuje na již zmíněné hlavní nedostatky konvenčního přístupu mezinárodních vztahů k mezinárodním environmentálním problémům. Druhou částí jsou *Empirical studies* (MAP a CLRTAP). Ve třetí části s názvem *Environment, society and international relations* (Životní prostředí, společnost a mezinárodní vztahy) autorka shrnuje své argumenty představené v první části ve světle empirických zjištění a formuluje svůj vlastní koncept efektivity environmentálních úmluv.

Sledujme teď ve zkrácené formě, jak autorka své argumenty postupně rozvíjí. Ve druhé kapitole Küttingová shrnuje přístupy jednotlivých myšlenkových škol mezinárodních vztahů k environmentální problematice (kapitola je tak vítaným doplňkem jen o rok starší průkopnické knihy Erica Laferriere a Petera Stoetta na podobné téma)⁷ a zejména jejich vztah k otázce efektivity environmentálních úmluv. Základním problémem všech přístupů mezinárodních vztahů k životnímu prostředí je důraz na aktéra a malá pozornost věnovaná struktuře, která je navíc obvykle ztotožňována pouze se systémem států. Všem školám mezinárodních vztahů je společné, že ignorují vztah mezi společností a životním prostředím. Při výzkumu se soustřeďují pouze na společenskou rovinu a rovinu ekologickou ponechávají stranou. Tyto výhrady platí i pro dominantní školu mezinárodních vztahů ve sféře environmentální politiky – pro teorii režimů. Küttingová tento přístup kritizuje z důvodu jeho úzkého záběru, který se týká pouze otázky kooperace na institucionální úrovni. Stranou tak zůstávají prvky, které jsou pro hodnocení mezinárodního úsilí o zlepšení stavu životního prostředí a jeho výsledků rozhodující.⁸

Za prvé, k nim v první řadě patří vlastní obsah regulačního opatření a jeho účinnost. Za druhé, tento přístup ponechává stranou procesy, jež předcházejí nebo probíhají paralelně s formováním režimu. Za třetí, tento přístup postrádá schopnost vysvětlit změny vývoje režimu jinak než odkazem na chování jeho aktérů. Důsledkem těchto dvou výhrad je vnímání režimu jako procesu uzavřeného vnějším vlivům, tj. probíhajícího v sociálním vakuu. Za čtvrté, tento přístup nebere v úvahu vliv nestátních aktérů, neboť se orientuje především na stát jako na jediného aktéra. V nejlepším případě nestátní aktéři sehrávají při analýze mezinárodní environmentální politiky druhořadou roli. Vztahy mezi jednotlivými aktéry nejsou navíc nijak analyzovány. Výraznou výhradou proti teoretickému rámci režimů je tedy jeho silný redukcionismus, protože se téměř výlučně zabývá jen chováním států, přičemž však abstrahuje od jeho širšího kontextu. Objekt studia – řešení environmentální degradace – je tak zbaven své prostorové, sociální a časové dimenze.

Ve třetí kapitole autorka rozvíjí svůj klíčový koncept environmentální efektivity úmluvy (režimu). Teoretici režimů vycházejí z předpokladu, že dostatečně silná a kooperativní instituce způsobí žádoucí změnu a že tato změna povede ke zlepšení stavu věcí v porovnání se stavem před vznikem této instituce. Jak Küttingová připomíná, taková změna se však nemusí nijak projevit ve zlepšení nebo vyřešení daného environmentálního problému. Může jít např. jen o zvýšení povědomí o tomto problému. Tuto změnu již teoretici režimů považují za úspěch, neboť došlo ke zlepšení situace vzhledem ke stavu před vznikem režimu.⁹ V klasickém pojetí teorie režimů tedy není efektivita režimu hodnocena ve vztahu k podstatě problému a tedy ke schopnosti režimu měnit nepříznivý stav životního pro-

středí, ale jen ve smyslu jeho schopnosti způsobit změnu. Změna však nemusí být indikátorem ani funkčnosti instituce, ani zlepšení daného problému životního prostředí. Zároveň však podle autorky samozřejmě platí, že podmínkou environmentálně efektivní úmluvy je její institucionální efektivita. Řada režimů (např. MAP) však nesplňuje ani tuto podmínku. Naopak režim kyselého deště, jehož základem je úmluva CLRTAP, je sice institucionálně silný režim, ale environmentální efektivita je podle konceptu zformulovaného autorkou velmi diskutabilní.

Ve stejné kapitole Küttingová dále argumentuje, že klíčovým momentem pro zvýšení přínosu mezinárodních vztahů k porozumění environmentální problematice je jasné rozlišení mezi institucionální a environmentální efektivitou. Küttingová však zároveň poznamenává, že toto rozlišení je užitečné zejména z heuristických a analytických důvodů, neboť institucionální a environmentální efektivita úmluvy o daném problému životního prostředí spolu úzce souvisejí a projevují se v celkové efektivitě úmluvy.¹⁰ Zatímco měřítkem efektivit v institucionálním smyslu je kvalita fungování instituce, prioritou efektivit v environmentálním smyslu je odstranění nebo prevence degradace životního prostředí. Institucionální efektivita se z důvodu soustředění na aktéry a díky pragmatické orientaci týká především proveditelnosti (*feasibility*), jinými slovy řečeno, toho, co je reálně možné v daných podmínkách. Naproti tomu environmentální efektivita vychází z holistického rámce a jako taková se týká nutnosti (*necessity*), tedy toho, co je potřeba udělat, aby došlo ke skutečné pozitivní změně stavu problému.

Environmentální efektivita jako koncept by měla přispět k překonání metodologického omezení institucionální efektivit tím, že zasadí instituci (úmluvu, režim) do širšího rámce politických, ekonomických a environmentálních vztahů. Je to zároveň i způsob, jak překonat zásadní výhradu k teoretickému rámci režimů, tj. jeho uzavřenost. Takto chápaná efektivita navíc umožňuje lepší porozumění komplexním příčinám environmentální degradace. Těchto cílů lze podle autorky dosáhnout tak, že daná environmentální úmluva je analyzována prostřednictvím čtyř determinantů. Těmi jsou role (vliv) přírodovědeckého poznání, času a regulačních a ekonomických struktur.

Čtvrtá kapitola knihy je věnována podrobné analýze těchto čtyř determinantů. Takto zformulovaný koncept environmentální efektivit není založen na souboru jakýchsi indikátorů efektivit. Jde spíše o „otevření“ a rozšíření konceptu režimu a jeho efektivit pomocí čtyř oblastí, které jsou nepostradatelné pro porozumění vztahu mezi degradací životního prostředí a regulací směřující k jejímu odstranění. Tyto determinanty definují vztah mezi úmluvou a environmentálním problémem, pro nějž byla úmluva uzavřena, a mezi sociálními strukturami, v jejichž kontextu se následný režim vyvíjí. Toto komplexní pojetí ostře kontrastuje s redukcionismem konvenční efektivit omezené pouze na institucionální dimenzi. Tento nový koncept environmentální efektivit autorka aplikuje na dvě případové studie, které tvoří náplň páté a šesté kapitoly knihy.

Jakou roli hrají čtyři determinanty pro lepší analýzu efektivit těchto režimů? Při re-produkování autorčiny argumentů se soustředím jen na režim CLRTAP, který je českému čtenáři známější a který na rozdíl od MAP má pro Českou republiku praktický význam. CLRTAP je v praxi i teorii mezinárodních vztahů obvykle považován za funkční úmluvu. Z hlediska institucionální efektivit tomu tak nepochybně je. Jednou z příčin toho, že pro režim kyselého deště byla již na začátku typická silná institucionalizace, byla role evropské bezpečnosti při jeho vzniku. Ženevská úmluva byla uzavřena ještě v době studené války a oběma stranami byla vnímána jako příležitost ke zvyšování vzájemné důvěry. Po rozpadu sovětského bloku došlo k dalšímu posílení tohoto režimu, neboť otázka řešení kyselého deště se stala součástí integrace dřívějších socialistických zemí do evropských struktur. Většina účastnických států úmluvy se aktivně zapojuje do spolupráce při aktivitách vyplývajících z ženevské úmluvy a z jejích protokolů. CLRTAP je sice úmluva s progresivními emisními limity, avšak jejich stanovení je v první řadě podřízeno kritériu ekonomické únosnosti, nikoli environmentální nutnosti.

V šesté, sedmé a osmé kapitole knihy Küttingová hodnotí režim kyselého deště pomocí konceptu environmentální efektivity. Mj. ukazuje, jak úmluva CLRTAP vznikla a vyvíjela se jen ve velmi volné návaznosti na podstatu problému kyselého deště. Důsledkem je, že stávající režim kyselého deště není adekvátní odpovědí na příčiny tohoto problému. Vývoj politiky kyselého deště byl omezen řadou faktorů. Velmi zřetelný je vliv ekonomické struktury. Hlavní charakteristiky ekonomického systému, jako je konkurence, růst a inovace, tedy determinují možnosti řešení tohoto problému. Cílem ženevské úmluvy a jejích následných protokolů není totiž skutečně zásadní řešení problematiky kyselého deště tím, že by účastnické státy byly motivovány k opuštění energetiky založené na spalování fosilních paliv a k nastoupení cesty k obnovitelným zdrojům a k úsporám energie. Režim zcela ignoruje také otázku automobilové dopravy, hlavního zdroje stále rostoucích emisí oxidů dusíku. Jak petrochemické, tak i automobilové společnosti jsou natolik vlivnými aktéry, že alternativa obnovitelné energie nebo zásadní změny dopravní politiky jsou jako součást režimu CLRTAP zcela vyloučeny. Výsadní postavení průmyslu v ekonomice evropských zemí také determinuje typ opatření, jimiž se v rámci režimu CLRTAP proti kyselému dešti bojuje. Těmito opatřeními jsou výlučně technická řešení, jako jsou např. katalyzátory či opatření „na konci výpusti“ (např. odsiřování uhelných elektráren mokrou vápencovou vypírkou), jež mají pouze velmi omezený environmentální dopad nebo prostě jen přesunují environmentální zátěž jinam. Naopak např. daňová či dotační opatření, jež by stimulovala restrukturalizaci sektorů energetiky a dopravy, jsou v režimu kyselého deště zcela mimo hru.

Ekonomické a průmyslové struktury zásadním způsobem rovněž omezují typ vědeckého poznání a doporučení, který se v režimu CLRTAP uplatní. Jde výlučně o technická opatření, která navíc musejí splňovat kritérium ekonomické proveditelnosti. Příkladem je výrazná změna vědeckým modelováním stanovených mezi kritických zátěží z důvodu ekonomické únosnosti. Při přípravě doporučení přírodovědci pracují s předem danými ekonomickými kritérii, která determinují, jaký typ výzkumu bude financován a jaká vědecká doporučení mají šanci být akceptována jako součást rozvoje režimu kyselého deště. Může se také stát, že dohodnuté opatření nemá žádný vědecký podklad a je výsledkem pouze politického kompromisu, jako tomu bylo při stanovení 30% snížení emisí oxidu siřičitého v prvním protokolu CLRTAP. Jednou z výchozích premis režimu kyselého deště je, že škody způsobené kyselým deštěm nejsou nevratné a že tedy stačí postupovat dosavadní pomalou metodou drobných, nepřiliš dobře koordinovaných kroků, které reflektují strukturální omezení. Předpoklad reverzibility škod způsobených kyselým deštěm však není vědecky přesvědčivě doložen.

Cílem režimu CLRTAP je odstranit negativní vliv znečištění ovzduší způsobeného spalováním fosilních paliv. Preferovaným způsobem, jak tohoto cíle dosáhnout, je pomocí „nejlepší dostupné technologie“ „odfiltrovat“ škodlivé emise, jež vznikají při spalování fosilních paliv. Přitom pravá příčina tohoto problému – neomezená spotřeba fosilních paliv – zůstává nedotčena. CLRTAP nijak neřeší principiální problém vyčerpatelnosti zdrojů fosilních paliv ani proměny v nich ukryté energie v odpad, k němuž při spalování fosilních paliv kontinuálně dochází. Důsledkem je narušení toků energie na Zemi a cykličnosti přirozených ekologických procesů. Režim CLRTAP se pouze pokouší eliminovat některé dílčí nežádoucí efekty s tím spojené. Tyto skutečnosti konvenční přístup disciplíny mezinárodních vztahů při hodnocení efektivity režimu CLRTAP pomíjí. Podobně tento typ analýzy ignoruje fakt, že kyselý déšť je pouze jedním z několika navzájem propojených environmentálních problémů, které mají původ ve spotřebě fosilních paliv (např. klimatické změny, znečištění moře ropnými úniky při přepravě, poškození krajiny těžbou). K těmto problémům však disciplína mezinárodních vztahů přistupuje jako k navzájem nesouvisejícím jevům.

Jaký je širší přínos recenzované knihy pro disciplínu mezinárodních vztahů? Autorka mj. demonstruje, jak specifickými případy jsou jednotlivé environmentální režimy. Na-

značuje, že produktivnější než snaha zformulovat všeobecně platná pravidla formování režimů úmluv je soustředit se na konkrétní společenské a strukturální příčiny a vlivy. Sociální a strukturální příčiny problémů jsou v tradičním přístupu mezinárodních vztahů orientovaném na aktéra odsunuty do pozadí. Důraz na institucionální analýzu by měl být rozšířen o efektivitu řešení problému, jež spolupráci vyvolal. A konečně kniha poukazuje na metodologickou omezenost konvenčního režimového přístupu, který režim analyzuje jako uzavřenou jednotku. Tento přístup sice umožňuje stanovit vazbu mezi motivací a akcí, nemůže ale vzít v úvahu celou šíři komplexních vazeb, aktérů a vlivů, které se podílejí na efektivitě daného režimu.

Jistým nedostatkem knihy jsou podle mého názoru obě případové studie. Jednak už proto, že jsou pouze dvě, a jednak z toho důvodu, že jejich prezentace je příliš stručná. Čtenáři, který není po faktografické stránce obeznámen s podrobnostmi vzniku a vývoje obou režimů, chybí některé údaje k jejich plnému pochopení. Vlastní text publikace bez poznámkového aparátu zabírá jen 142 stran, a proto se domnívám, že několik stránek navíc věnovaných podrobnějšímu popisu MAP a CLRTAP by nezpůsobilo žádný problém. Tato výhrada se vztahuje zejména k úmluvě CLRTAP, jež je v knize prezentována v obzvlášť stručné formě. Autorka sice odkazuje na literaturu, kde lze získat další faktografické informace, ale ta nemusí být vždy k dispozici. Při čtení knihy jsem se také občas neubráníl pocitu, že některé koncepty, pro autorčino úsilí zformulovat alternativní pojetí efektivity evidentně velmi důležité, jako jsou např. úvahy nad rolí času, se jí nepodařilo zcela přesvědčivě zapojit do jejího hlavního argumentu.

Celkově je však *Environment, Society and International Relations* důležitá kniha, která se objevila v pravý čas. Vyšla v době, kdy se stále zřetelněji projevuje, že optimismus spojený se značnou diplomatickou aktivitou ve sféře environmentální politiky v první polovině 90. let, který sdílela i řada analytiků ze společenskovedních disciplín, včetně mezinárodních vztahů, nebyl na místě. Autorka v knize nabízí vlastní návod, jak prohloubit analytické schopnosti pro hodnocení efektivity mezinárodních environmentálních úmluv v rámci disciplíny mezinárodních vztahů a jak tímto prostřednictvím integrovat vztah společnosti a životního prostředí do uvedeného oboru. V kontextu disciplíny mezinárodních vztahů je kniha svým zaměřením radikální, neboť vychází z ekocentrického přístupu k environmentální problematice. V závěru knihy pak autorka připouští, že pravděpodobnost, že by se její koncept environmentální efektivity stal součástí praktické environmentální diplomacie, je mizivá. Toto konstatování však nic nemění na tom, že bez přijetí holističtějšího přístupu k řešení environmentálních problémů bude lidstvo zaznamenávat, tak jako dosud, jen dílčí úspěchy a že celková degradace globálního životního prostředí, na němž závisí společenský rozvoj, bude dále pokračovat.

Petr Jehlička

¹ Z nedávné doby např. Paterson, Matthew (1995): *Radicalizing Regimes? Ecology and the Critique of IR Theory*. In: MacMillan, John – Linklater, Andrew (eds.): *Boundaries in Question*. London: Pinter Publishers, 1995, s. 212–227. Viz též Saurin, Julian (1996): *International Relations, Social Ecology and the Globalization of Environmental Change*. In: Imber, Mark – Vogler, John (eds.): *Environment and International Relations: Theories and Processes*. London: Routledge, 1996, s. 77–98. Viz rovněž Hovden, Eivind (1999): *As if Nature Doesn't Matter: Ecology, Regime Theory and International Relations*. *Environmental Politics*, Vol. 8, No. 2, s. 50–74. Viz též Paterson, Matthew (2000): *Car culture and global environmental politics*. *Review of International Studies*, Vol. 26, No. 2, s. 253–270.

² Např. Paterson, Matthew (1996): *Global warming and global politics*. London: Routledge, 1996.

³ Seznam vybraných úmluv lze najít např. v publikaci OECD (1999). *Politika, stav a vývoj životního prostředí: Česká republika*. OECD, Paříž, MŽP, Praha, 1999, 200 stran.

⁴ O environmentálních režimech a o kritice tohoto teoretického rámce studia environmentální problematiky v mezinárodních vztazích pojednává stať Petra Jehličky. Viz Jehlička, Petr: *Mezinárodní politika životního prostředí. Konflikt mezi integrálním ekosystémem a fragmentárním systémem států? Mezinárodní vztahy, rok 2000*, číslo 3, s. 18–35.

- ⁵ Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution (CLRTAP), zkráceně česky Úmluva o přeshraničním znečištění ovzduší. Tuto úmluvu podepsalo 34 členských států Evropské hospodářské komise OSN a Evropské společnosti v roce 1979 v Ženevě. K úmluvě se váže několik pozdějších protokolů. Další informace o této úmluvě lze mj. nalézt ve stati Petra Jehličky. Viz Jehlička, Petr: cit. stať.
- ⁶ Mediterranean Action Plan (MAP, česky Akční plán pro Středozevní moře) vznikl na ministerské konferenci v roce 1975 a jeho právním základem se stala Barcelonská úmluva, kterou podepsaly středomořské státy a Evropské společnosti o rok později. K této úmluvě bylo později přijato pět protokolů. Samotná úmluva byla pak v roce 1995 nahrazena novou úmluvou.
- ⁷ Viz Laferriere, Eric – Stoett, Peter J. (1999): *International Relations Theory and Ecological Thought. Towards a synthesis*. London: Routledge, 1999, 209 stran.
- ⁸ Viz Kütting, Gabriela: *Environment, Society and International Relations: Towards More Effective Environmental Agreements*. Routledge: London, New York, 2000, s. 19.
- ⁹ Viz tamtéž, s. 33.
- ¹⁰ Viz tamtéž, s. 33.