

Zlatko Šabič\* in Jerneja Penca\*\*

## Mednarodne organizacije in norme varstva okolja

*POVZETEK:* Namen članka je opredeliti vlogo mednarodnih organizacij kot akterjev pri razvoju normativne ureditve mednarodnega varstva okolja. Članek zagovarja tezo, da spremembe v političnem okolju vplivajo na obnašanje mednarodnih organizacij, ki se morajo znati ustrezno odzivati na okoljske probleme, te izzive sprejemati ter celo širiti svoje cilje, vse z namenom prispevati h krepitvi standardov na področju mednarodnega varstva okolja. Posledično s prevzemanjem novih nalog in/ali pristojnosti pa mednarodne organizacije de facto presegajo svoje formalne cilje, opredeljene v ustanovnem aktu, kar ima lahko pozitivne posledice za nastanek, razvoj in utrjevanje novih norm, tudi norm varstva okolja. Članek tezo ponazarja s konkretnimi primeri.

*KLJUČNE BESEDE:* mednarodne organizacije, norme, varstvo okolja, konstruktivizem, ekologija

### 1 Uvod

Cilj članka je opredeliti vlogo mednarodnih organizacij<sup>1</sup> kot akterjev pri razvoju normativne ureditve mednarodnega varstva okolja. Obravnavanje okoljevarstva v mednarodnem kontekstu je v primerjavi z drugimi tematikami novejšega datuma. Čezmejnost okoljskih problemov in nujnost vzpostavljanja mednarodnih režimov za njihovo reševanje sta bili predvsem med političnimi elitami dolgo časa podcenjevani temi. Razvoj okoljevarstvenih režimov je pridobil na dinamiki v začetku sedemdesetih let, ko je po Stockholmskem vrhu (1972) med političnimi elitami začelo naraščati zavedanje, da so okoljske spremembe v precejšnji meri posledica industrializacije sodobne družbe. V tistem času klasičnih okoljskih mednarodnih organizacij ni bilo in tudi danes takšne organizacije ne poznamo. Se je pa začela razvijati norma varstva okolja, tj. zavedanje o tem, kako smemo in kako ne smemo ravnati pri vzdrževanju okolja,<sup>2</sup> v katerem živimo. Razvoj norme varstva okolja vpliva na obnašanje mednarodnih

\* Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede.

\*\* LLM Okoljsko pravo, Univerza v Nottinghamu.

1. O definicij mednarodnih organizacij več v naslednjem poglavju.

2. V prispevku je "okolje" definirano kot globalni ekosistem, ki vključuje bioto, abioto in interakcije med njimi oz. tako človeške kot nečloveške elemente.

organizacij. Te se morajo z namenom, da bi prispevale h krepitvi standardov na področju (mednarodnega) varstva okolja, znati ustrezno odzivati na okoljske probleme, sprejemati okoljske izzive in celo širiti svoje cilje na tem področju.

Danes še ne moremo trditi, da je zavedanje o nujnosti globalne akcije proti škodljivim vplivom industrializacije na okolje univerzalno. Kljub npr. številnim empiričnim dokazilom o antropogenih učinkih na podnebne spremembe, ki jih objavlja Medvladni forum o podnebnih spremembah (*Intergovernmental Panel on Climate Change* – IPCC),<sup>3</sup> varstva okolja ni mogoče uvrščati med norme, o upoštevanju katerih se ne sprašujemo in brez katerih si regionalnih in globalnih integracijskih procesov ne znamo predstavljati.<sup>4</sup> Zato je nujno posvetiti posebno pozornost tistim akterjem, ki lahko pomagajo k univerzalizaciji norme varstva okolja. Mednarodne organizacije imajo tak potencial. Strukture mednarodne skupnosti si danes brez njih namreč ne moremo zamisliti. Njihova naloga je početi tisto, česar države same ne morejo oz. ne bi zmoгле opravljati. Pri tem mednarodne organizacije uživajo določeno avtonomijo. S prevzemanjem novih nalog in/ali pristojnosti lahko mednarodne organizacije *de facto* presegajo svoje formalne cilje, opredeljene v ustanovnem aktu, kar lahko pozitivno vpliva na nastanek, razvoj in utrjevanje novih norm, tudi norm varstva okolja.

Uvodoma je treba opozoriti, da se avtorja v tem prispevku omejujeva na konceptualno raven analize. Namen prispevka ni empirično dokazovanje odzivnosti mednarodnih organizacij oz. njihovega spodbujanja in krepitve norm, pač pa obravnavati vsebinski okvir vloge (tj. zmožnosti in sposobnosti) mednarodnih organizacij pri nastajanju, krepitvi in širitvi norm v mednarodnem družbenem okolju. V tem kontekstu bo v prvem poglavju govora o mednarodnih organizacijah kot akterjih v mednarodni skupnosti in njihovih naporih za zmanjšanje posledic sodobne industrijske družbe na kvaliteto okolja, v katerem živimo. V drugem delu bo podrobneje opredeljen koncept norme, kot ga razumeva avtorja, ter vloga mednarodnih organizacij pri razvoju oz. krepitvi norm na splošno. V tretjem delu bo ovrednoteno prilagajanje mednarodnih organizacij oz. njihov namen razširiti si nabor možnosti za dejavno sodelovanje pri zmanjševanju in odpravljanju okoljskih problemov. V sklepnem poglavju bodo podana glavna spoznanja prispevka.

## 2 Koncept mednarodnih organizacij

Odsotnost vlade je ključna lastnost mednarodne skupnosti in je osnovna ovira pri reševanju čezmejnih problemov. Suverenost držav kot norma predstavlja pri reševanju okoljskih problemov, npr. problema onesnaženosti, pri katerih ekosistemi ne sovpadajo z mejami držav, velik izziv. Zato države odgovore na probleme, ki izhajajo iz okolja,

---

3. [Http://www.ipcc.ch/](http://www.ipcc.ch/). Opomba: vse spletne strani, navedene v tem prispevku, so bile aktivne na dan 25. januar 2009.

4. Ta načela so zapisana v 2. členu Ustanovne listine Organizacije združenih narodov (OZN) in v Deklaraciji sedmih načel (Deklaracija o načelih mednarodnega prava o prijateljskih odnosih in sodelovanju med državami v skladu z Ustanovno listino Združenih narodov, pripeta k Resoluciji Generalne skupščine OZN št. 2625 (XXV), sprejeta 24. 10. 1970).

iščejo v sodelovanju, in ravno pri tem ima pomembno vlogo koordinacija njihovih aktivnosti v mednarodnih organizacijah.

V osnovi mednarodne organizacije niso nič drugega kot družbeni konstrukti (Klabbers 2002: 7–8), nastali na željo določenih akterjev – v primeru mednarodnih vladnih organizacij pač držav (Barnett in Finnemore 1999: 706). Mednarodne organizacije državam lahko prinašajo koristi (npr. boljši dostop do informacij, zmanjšanje transakcijskih stroškov). Lahko prispevajo k (uspešni) obravnavi problemov, s katerimi se srečujejo države, npr. problemi koordinacije ali problemi, ki izhajajo iz t. i. zapornikove dileme (Martin in Simmons 1998: 743–4). K ustanovitvi mednarodnih organizacij lahko države vodijo tudi neracionalni vzgibi (npr. notranjepolitični pritiski, mednarodne norme ali interesi hegemonov) (Barnett in Finnemore 1999: 704). Definicija mednarodne organizacije je morda najtežje vprašanje v raziskovanju teh institucij (Bernbauer 1995: 352; Klabbers 2002: 7). Večina literature mednarodne organizacije opredeljuje s pomočjo konstitutivnih elementov. Ti so obstoj držav kot članic in ustanoviteljic,<sup>5</sup> mednarodna pogodba kot ustanovni dokument, stalno delovanje na mednarodnem področju in mednarodnopravna subjektiviteta (Petrič 1980: 1123).<sup>6</sup> Medtem ko se avtorji večinoma strinjajo glede teh elementov, pa do pomembnih razhajanj prihaja na točki obstoja lastne volje mednarodnih organizacij. Če bi mednarodne organizacije gledali izključno kot koordinativna telesa, bi jim težko pripisali kakšno posebno vlogo pri oblikovanju, promociji in uveljavljanju norm mednarodne skupnosti. Toda nekatere šole obravnavajo mednarodne organizacije natanko tako. Neoliberalni institucionalizem in (neo)realizem mednarodne organizacije opisujeta kot prizorišča političnih spodbud racionalnih državnih akterjev, ki postavljajo agendo in delujejo kot katalizatorji za oblikovanje koalicij (Keohane in Nye 1989: 35–6; Haas in Haas 2002: 574–5), torej kot prizorišča za barantanje (Fearon 1998: 298). Po drugi strani pa konstruktivistični pristop mednarodnim organizacijam pripisuje tudi ontološko vlogo samostojnih akterjev. Ness in Brechin (1998: 246–7) trdita, da mednarodne organizacije niso le ubogljivi izvrševalci nalog svojih članic, temveč so žive skupnosti, ki komunicirajo s svojim okoljem, prek te dinamike pa dobivajo lasten značaj (Ness in Brechin 1988: 264) in se ustvarjajo sproti. Barnett in Finnemore (1999: 699, 703, 707) mednarodne organizacije primerjata z Webrovimi modernimi birokracijami in trdita, da gre v osnovi za isto stvar. Weber (1978: 956) v obravnavi birokracij eksplicitno izpostavlja njihovo samosvojest in “podjetnost”.

5. Kadar so članice mednarodnih organizacij samo države, bi jih bilo pravzaprav pravilno imenovati meddržavne organizacije (Petrič 1980: 1120) oz. medvladne, s čimer bi jih ločili od mednarodnih nevladnih organizacij. V tem prispevku se termin mednarodna organizacija dosledno nanaša na mednarodne vladne organizacije.

6. Obstajajo tudi definicije, ki vključujejo še dodatne pogoje za obstoj mednarodne organizacije. Archer (2001: 30–1) k omenjenim elementom dodaja še, da morajo biti uslužbenci mednarodnih organizacij iz različnih držav, prispevki k proračunu redni in iz vsaj treh držav ter da mora obstajati evidenca dela; da pa velikost, politika, ideologija, področje delovanja in geografska lokacija niso relevantni.

Na ta način so mednarodne organizacije več kot zgolj forum za dogovore med akterji s statičnimi interesi in orodje za povečevanje njihovih koristi. Archer (1983 v Imber 1996: 140) ugotavlja, da ima OZN kot univerzalna mednarodna organizacija v vsaki situaciji vlogo prizorišča in/oz. akterja, kot tudi instrumenta in/oz. izvrševalca. To pomeni, da mednarodne organizacije ne le spreminjajo obnašanje akterjev (svojih članic), temveč vplivajo na interese in identitete akterjev (Florini 1996: 375; Pollack 2001: 234). To lahko počnejo zato, ker imajo strokovno znanje in informacije (Finnemore in Sikkink 1998: 899), in takrat, kadar so ostali akterji prepričani, da so legitimne, koristne in "dobre" (Finnemore in Sikkink 2001: 401). Zato mednarodne organizacije niso zgolj odsev preferenc držav, pač pa te preference tudi soustvarjajo (Barnett in Finnemore 1999: 699–700). Lastna volja je tedaj tisti element, ki mednarodne organizacije naredi za *sui generis* in jih loči od seštevka preferenc držav, ki obstajajo s sebi lastnim značajem in dinamikom. Zato lahko o mednarodnih organizacijah govorimo ne le kot o učinku, pač pa tudi kot o vzroku za izbire držav.

Obseg lastne volje mednarodnih organizacij ni le stvar teoretičnega pogleda, temveč pomembno pravno vprašanje izvora njihovih pristojnosti. Na vprašanje o tem, kako daleč segajo pooblastila mednarodnih organizacij, sta možna dva odgovora; eden temelji na teoriji pripisanih pristojnosti, drugi pa na teoriji privzetih pristojnosti. Teorija pripisanih pristojnosti se opira na načelo, da mednarodne organizacije lahko opravljajo samo tiste naloge, za katere so pooblaščen po ustanovnem dokumentu (Klabbers 2002: 63–4). Po tej teoriji mednarodnim organizacijam niso dovoljena nikakršna odstopanja od eksplicitno napisanih nalog in nikakršne prilagoditve, ki bi jih utegnile zahtevati spremembe v mednarodnem okolju. Vsako delovanje mednarodne organizacije izven v statutu zapisanih pristojnosti je po tej doktrini nelegalno. Tako razumevanje, ki odraža pozitivističen pogled na pravo, mednarodnim organizacijam odvzema *raison d'être* (Klabbers 2002: 69), saj lahko spremembe v mednarodnem okolju ohromijo mednarodno organizacijo in ji preprečujejo uresničevanje ciljev, zaradi katerih je bila ustanovljena.

Večjo prožnost glede pristojnosti mednarodnih organizacij, izhajajočih iz ustanovnega dokumenta, predvideva teorija privzetih pristojnosti.<sup>7</sup> Teorija temelji na predpostavki, da so mednarodne organizacije po mednarodnem pravu samostojni akterji, z lastno pravno subjektiviteto, in torej niso le seštevček glasov držav ter njihovih pravnih statusov. Zato imajo mednarodne organizacije vse tiste pristojnosti, ki so potrebne za doseg ciljev, ki jih organizacija zasleduje, tudi če te niso eksplicitno omenjene v njenem statutu. Po tem razumevanju mednarodne organizacije v celoti nadomeščajo države na področju uresničevanja cilja, zapisanega v ustanovnem dokumentu, državam pa pravica delovanja na tem področju celo odpade, če bi bilo njihovo delovanje nasprotno tistemu, ki ga opravlja mednarodna organizacija. Doktrina privzetih pristojnosti je danes široko sprejeta npr. med članicami Evropske unije (Young 2000: 104), medtem

---

7. Teorija privzetih pristojnosti sloni na odločitvah in mnenjih mednarodnih sodišč. Prva odločitev, ki je postavila temelje teoriji, je svetovalno mnenje Meddržavnega sodišča pravice (*International Court of Justice – ICJ*) v zadevi *Reparation of Injuries Suffered in the Service of the United Nations* iz leta 1949 (Klabbers 2002: 68), pomembna pa je tudi sodba Sodišča Evropskih skupnosti v zadevi *ERTA* iz leta 1971 (Young 2000: 102).

ko je v drugih mednarodnih organizacijah praksa različna (Gutner 2005: 773), saj je bodisi priznavanje bodisi obseg privzetih pristojnosti stvar interpretacije oz. političnega dogovora držav članic (Young 2000: 104). Tako stanje pa ne ustvarja pravne gotovosti (Klabbers 2002: 69) in je lahko resna ovira razvoju mednarodne organizacije.<sup>8</sup>

Samostojno razvijanje in prevzemanje z ustanovnim dokumentom nepredvidenih nalog pa ni vedno družbeno pozitivno. Mednarodne organizacije lahko "odtavajo" od deklariranih ciljev na stranpoti v smislu, da delujejo v neskladju s pričakovanji okolja in subjektov, katerim je delovanje mednarodnih organizacij namenjeno, npr. na področju človekovih pravic, razvojnih vprašanj, problemov beguncev. Aktivnosti mednarodnih organizacij, ki svojo moč in znanje uporabljajo na načine, ki spodkopavajo napisane oz. javno razglašene cilje ter dejavno, morda celo odločilno vplivajo na usode držav, lahko razumemo kot disfunkcijo ali celo patološko delovanje (Barnett in Finnemore 1999: 702, 716). Takšno delovanje je pogosto pripisano Mednarodnemu denarnemu skladu, predvsem t. i. strukturnim prilagoditvenim programom, ki jih izvaja (Collier in Gunning 1999; Babb 2006). T. i. patološkega delovanja je pogosto obtožena tudi Svetovna banka, in sicer zaradi netransparentnega delovanja ter podcenjevanja okoljskih učinkov svojih projektov (Zweifel 2006: 94–97),<sup>9</sup> čeprav je ravno varstvo okolja sestavni del trajnostnega razvoja, h kateremu naj bi bili ti projekti usmerjeni. Barnett in Finnemore (1999: 710) navajata še primer Urada komisarja Združenih narodov za begunce (*The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees* – UNHCR), ki naj bi bil zaradi postopno izgrajene samopodobe o svojem nespornem, na "izkušnjah" utemeljenem "ekspertnem poznavanju problemov" nagnjen k birokratskemu sprejemanju pomembnih odločitev, brez vsakršnega posvetovanja s tistimi, ki neposredno čutijo posledice teh odločitev – begunci samimi.

### 3 Od rojstva do ponotranjenja – razvoj norm in vloga mednarodnih organizacij

V splošnem vsi teoretični pristopi, ki proučujejo mednarodno okolje, bolje pojasnjujejo njegovo stabilnost kot pa spremembe v njem (Finnemore in Sikkink 1998: 888). Do neke mere lahko kot izjemo štejemo pristop družbenega konstruktivizma. Avtorji te šole predstavljajo norme kot dejavnike sprememb (Ba in Hoffmann 2003; Cortell in Davis 1996; Finnemore 1996; Finnemore in Sikkink 1998; Florini 1996; Klotz 1995;

8. S takim problemom se je npr. soočila OZN potem, ko je nekdanji generalni sekretar Dag Hammarskjöld mimo Varnostnega sveta (a s podporo Generalne skupščine) s pomočjo t. i. modrih čelad posredoval v sueški krizi. Danes si OZN brez mirovniških operacij skoraj ni mogoče zamisliti. O razvoju in izzivih mirovniških sil glej npr. Thakur (2006).

9. Center za mednarodno okoljsko pravo (*Center for International Environmental Law* – CIEL) je leta 2001, ob podpori 125 nevladnih organizacij, napisal pismo predsedniku Svetovne banke Wolfensohnu, v katerem opozarja na netransparentno in družbeno ter okoljsko nesprejemljivo delovanje uradnikov banke pri preseljitvenih programih, ki so nastali kot posledica gradnje jezov na reki Narmada v Indiji. Pismo Svetovni banki je objavljeno tudi na <http://www.ciel.org/lfi/wbresttletter.html>.

Lebow 1994; March in Olsen 1996; Price 1995; Risse 1998) in na tak način pojasnjujejo dinamičnost v mednarodni skupnosti. Te analize pogosto kažejo na tesno medsebojno povezanost razvoja norm in delovanja mednarodnih organizacij.

Obstajajo številne definicije norm, ki se večinoma stikajo na točki, da so to “deljena (družbena) razumevanja oz. standardi obnašanja” (Klotz 1995: 451), vedenja ali dejanj (Bernstein 2002: 206). Najbolj pomembno je to, da so norme predvsem *intersubjektivne*, ne le subjektivne (Finnemore 1996: 22), s čimer v skupnosti ustvarjajo občutek “moranja” (*oughtness*) pri obnašanju (Florini 1996: 364). Skupna razumevanja oz. prepričanja se izražajo v dejanjih, za katera se akterji odločijo kot celota (Christiansen in dr. 1999: 542) in ki jih pogojujejo tudi (ali celo predvsem) idejni, in ne le materialni dejavniki.<sup>10</sup> Norme in sporazumevanje o tem, kaj je dobro in zaželeno, oblikuje tudi akterje same. Njihove identitete in interesi nastajajo v družbenem okolju in niso dani, pač pa so skonstruirani skozi družbeno interakcijo (Finnemore 1996: 2). Pomembnejša od narave je torej vzgoja/socializacija (Barnett 2005: 259), pri kateri pa imajo zelo pomembno vlogo prav mednarodne organizacije. Te ne le učijo norme (Checkel 1999; Checkel 2001; Checkel 2005; Finnemore 1993; Finnemore 1996), pač pa jih tudi razširjajo kot modele dobrega oz. primerne obnašanja (Barnett in Finnemore 1999: 712–3; Legro 1997: 57–8). Norme torej v določeni meri – ki v literaturi ostaja nedefinirana – usmerjajo in določajo obnašanje akterjev na skupnem področju, tudi v mednarodnih organizacijah, te pa norme učijo oz. jih prenašajo nazaj na akterje. Znotraj mednarodnih organizacij se norme tako uveljavljajo kot tudi na novo ustvarjajo.

Norme se s časom spreminjajo in zato določena norma obstaja v več stopnjah intenzivnosti oz. jakosti. Norme tudi ne obstajajo le v dveh fazah – obstoja ali neobstoja (Legro 1997: 33; Martin in Simmons 1998: 743), zato skušata Finnemore in Sikkink (1998) v konceptu življenjskega cikla norm definirati posamezne faze moči norm. Življenjski cikel norme ima tri faze: njen pojav, stopnjevanje norme in ponotranjenje. Prvo fazo zaznamuje prepričevanje držav s strani zastopnikov oz. zagovornikov norm (*norm entrepreneurs*), da normo sprejmejo (Finnemore in Sikkink 1998: 895–901; Mueller 1989 v Florini 1996: 375). Norme nastajajo v odgovor na materialno ali idejno spremembo oz. na tehnološki napredek ali pa duhovno spoznanje. Pri tem nove norme ne vstopajo v prazno območje, pač pa vselej tekmujejo z že obstoječimi predstavami o tem, kaj je primerno (Finnemore in Sikkink 1998: 897). Po prvi fazi nastopi prag oz. t. i. točka pregiba (*tipping point*), ko normo sprejme “kritična masa relevantnih državnih akterjev”<sup>11</sup> (Finnemore in Sikkink 1998: 895). Po tej točki nastopi faza stopnjevanja norme, v kateri začnejo novo normo posnemati tudi preostali akterji (Finnemore in Sikkink 1998: 902–4), dokler v zadnji fazi, fazi ponotranjenja, ni norma že tako močno prisotna, da jo akterji jemljejo kot samoumevno (Finnemore in Sikkink 1998:

---

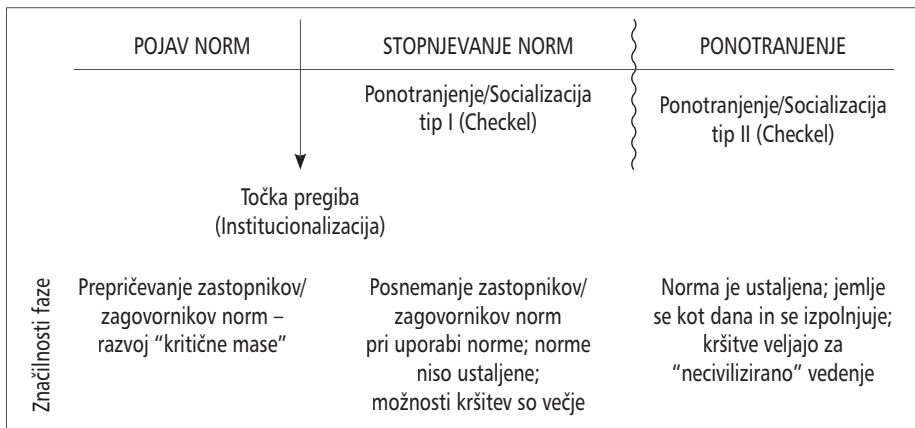
10. To trditev nazorno potrjujejo dela na temo Evropske monetarne unije (Risse 1998; Marcussen 1998; Verdun 1999).

11. Kritična masa držav, ki so odločilne za prehod norme v drugo fazo, ostaja nejasna, vendar se po nekaterih dognanjih giblje okoli ene tretjine držav oz. predstavlja tisto število držav, ki ga za vstop v veljavo zahteva pogodba, ki vsebuje novo normo (Finnemore in Sikkink 1998: 901).

904). Med zadnjima fazama jakosti norm podobno razlikuje Checkel (2005: 804), le da namesto faz govori o procesih in načinih ponotranjenja/socializacije, ki niso nujno del življenjskega cikla, temveč načini, na katere akterji priznavajo obstoj norm. Pri ponotranjenju tipa I gre za to, da akterji normo sprejmejo kot družbeno sprejemljivo, pri tipu II pa je norma pri akterjih že tako močno prisotna, da jo imajo za edino pravo izbiro, ki neposredno oblikuje njihove interese (prav tam).

Razprava o značilnosti faze ponotranjenja vključuje tudi pojav kršenja norm, vendar obstajajo razhajanja o tem, ali je kršenje norme del te faze ali ne. Legro (1997: 35) ugotavlja, da do kršitve norme prihaja takrat, ko ta še ni dovolj močna oz. čvrsta, ko pa postane dovolj močna, o kršitvah akterji niti ne razmišljajo. Podobno meni Shannon (2001: 297), ko zatrjuje, da na določeni točki izpolnjevanje norme ni več stvar racionalne izbire, saj ta postane del narave. Po drugi strani pa v okviru obravnave norm kot primernege vedenja Barnett (2005: 265–6) določeno normo kot dokončno razvito označuje tudi takrat, ko ni popolnoma upoštevana; mora pa kršitev veljati za obnašanje, ki ne ustreza pričakovanjem “civiliziranih držav”. Po Frostu (1996 v Björkdahl 2002: 19) so lahko norme razumljene kot ustaljene, tudi ko jih večina akterjev sicer ne spoštuje, vendar je “splošno priznано, da vsak argument, ki zanika obstoj norme, potrebuje posebno razlago oz. opravičilo” (prav tam). Spremljanje pogostosti kršitev norme je tako ustrezen način za določanje zrelosti norme. Obdobje nedoslednega in nepredvidljivega upoštevanja norme lahko namreč ločimo od obdobja, ko kršitev ni več moč zaznati oz. so te le osamljeni primeri vedenja, ki je deležno obsodbe s strani velike večine ostalih akterjev. Sintezo razprave o posameznih fazah življenjskega cikla norm in njihovih značilnosti predstavlja spodnji prikaz.

**Slika 1: Značilnosti faz življenjskega cikla norm.**



Mednarodne organizacije igrajo pomembno vlogo v celotnem življenjskem ciklu norme. So zagovornice norm (Finnemore in Sikkink 1998: 899; Finnemore in Sikkink 2001: 400; Mueller 1989 v Florini 1996: 375), pospeševalke njihovega ponotranjenja (Finnemore in Sikkink 1998: 900; Checkel 2005: 802) in skrbnice izvajanja (ponotranjenih oz. ustaljenih) norm v praksi. Za empirično prepoznavanje norm (Björkdahl 2002:

13; Finnemore in Sikkink 1998: 892) je posebej pomembna vloga, ki jo mednarodne organizacije igrajo pri prehodu norme v fazo stopnjevanja. Preden norma doseže prag, po katerem postane družbeno sprejeta, je običajno zapisana v določenem nizu mednarodnih pravil oz. je institucionalizirana (Finnemore in Sikkink 1998: 900). Z institucionalizacijo se poveča tako moč norme (Keohane 1989 in Kratochwill 1989; oba v Legro 1997: 34) kot tudi njena prepoznavnost. Glede na to, da je večina norm kodificiranih v mednarodnem pravu (Florini 1996: 377), so vir določevanja norm, ki so prešle točko pregiba in postale zasidrane pri kritični masi držav, lahko vsi dokumenti, ki so vir mednarodnega prava. Vendar pa je pri razpoznavanju norm znotraj mednarodnih organizacij pozornost smiselno nameniti tudi drugim dokumentom ali samostojnim dejanjem, ki odsevajo usmeritve organizacije (npr. strategije delovanja, zaključki konferenc, ustanovitev pomožnih institucij).

Pri proučevanju razvoja norm v mednarodni skupnosti se pojavlja vprašanje, zakaj v določenem trenutku prevlada ena in ne druga. Florini (1996: 369, 376) predlaga, da pogostejša (in torej vplivnejša) postane tista izmed dveh nasprotujočih si norm, ki je bolj skladna z obstoječimi prevladujočimi normami. Kot pogosto priznane mednarodne norme Cortell in Davis (1996: 452) omenjata suverenost, svobodno trgovino in kolektivno varnost. Potemtakem imajo novonastale norme večjo možnost uspeha, če se s temi skladajo, ne pa jih spodkopavajo. Pomen idejnih dejavnikov pa v celoti ne zanika pomena moči. Tako naj bi imele večje možnosti za uspeh tiste norme, ki jih vpeljejo materialno močni akterji (Florini 1996: 375; Kowert in Legro 1996: 491) oz. države, ki so na določenem področju glede na svoj pomen ali vpliv ključne oz. katerih podpora normi je odločilna (Finnemore in Sikkink 1998: 901). Obete za uspeh novih norm zvišuje tudi njihova oblika oz. način formulacije. Uspešnejše od kompleksnih in dvomljivih norm naj bi bile norme, ki so specifične in jasne (Finnemore in Sikkink 1998: 907). Legro (1997: 34) specifičnost povezuje ne le z natančno formulacijo norm, pač pa tudi z jasnostjo v smislu posledic njihovega (ne)uveljavljanja – in prav na tem mestu lahko mednarodne organizacije kot zagovornice oz. zastopnice norm odigrajo pomembno vlogo. To še posebej velja za področje varstva okolja, ki dolgo ni bilo razumljeno kot vrednota, temveč zgolj kot ekonomska kategorija.

#### **4 Mednarodne organizacije kot zastopnice in zagovornice norm varstva okolja skozi čas**

V petdesetih in šestdesetih letih prejšnjega stoletja norme varstva okolja niso imele posebne teže v mednarodnih odnosih, celo v tistih mednarodnih organizacijah ne, katerih področje delovanja je bilo povezano s poseganjem človeka v naravo. Napačno bi sicer bilo trditi, da se okoljska problematika ni pojavljala na dnevnem redu mednarodnih institucij. Tako je že leta 1947 Ekonomski in socialni svet OZN spodbujal in koordiniral aktivnosti na področjih, kot sta npr. nadzor nad krčenjem gozdov<sup>12</sup> in trajnostno izkoriščanje naravnih virov.<sup>13</sup> Leta 1954 je bila podpisana Konvencija o

---

12. Resolucija E/IV/31, 28. marec 1947.

13. Resolucija E/IV/32, 28. marec 1947.



preprečevanju onesnaževanja morja z nafto (v veljavi od leta 1961). V večini primerov je motivacija za ustanavljanje mednarodnih organizacij temeljila na preprosti funkcionalistični logiki,<sup>14</sup> po kateri je bilo okolje razumljeno kot dano, kvaliteta bivanja v njem pa sama po sebi umevna, zato v večini ustanovnih dokumentov okolje ni dobilo posebnega prostora. Ko je bila leta 1948 v Ženevi ustanovljena Medvladna pomorska posvetovalna organizacija (od leta 1982 Mednarodna pomorska organizacija), katere cilji so bili vezani na poenotenje standardov in pravil za navigacijo ter prosto plovo, med cilji organizacije, zapisanimi v 1. členu konvencije, ni bilo nobenega, ki bi omenjal varstvo okolja. Podobno lahko ugotavljamo za Mednarodno agencijo za jedrsko energijo, ki je nastala leta 1957. Statut agencije med svojimi cilji, zapisanimi v 2. členu, o nujnosti varstva okolja ali preprečitvi učinkov jedrske energije na okolje ne govori, poudarja le pomen jedrske energije “kot prispevka k miru, našemu zdravju in napredku v svetu”. Tudi v konvenciji, ki ustanavlja Svetovno meteorološko organizacijo (1950), ni nikjer omenjena potreba po varstvu okolja. Iz ciljev organizacije je razvidno, da je bila Mednarodna meteorološka organizacija ustanovljena predvsem kot nekakšna podpora državam pri njihovem sodelovanju na področju meteorologije kot vede (2. člen konvencije). Končno velja omeniti tudi OZN. V Ustanovni listini OZN med cilji ne najdemo nikakršne omembe varstva okolja. Toda danes vse omenjene in številne druge mednarodne organizacije prevzemajo vlogo zastopnikov norm varstva okolja oz. te norme dejavno uveljavljajo.

Mejnik v razvoju in krepitvi norm varstva okolja, po katerem so mednarodne organizacije prevzele aktivno vlogo, je bilo leto 1972, ko so se predsedniki držav in vlad prvič srečali na Konferenci o človekovem okolju. Ta, t. i. Stockholmska konferenca, na kateri je sodelovalo 114 držav,<sup>15</sup> naj bi jasneje definirala pravice in dolžnosti akterjev v odnosu do okolja. Toda namesto da bi države dorekle konkretne skupne cilje za zaščito okolja in na ta način presegle medsebojne razlike, so razlike med se-

14. Funkcionalizem kot pristop v proučevanju mednarodnega organiziranja je nastal na podlagi formule *form follows function*, ki so si jo avtorji (vodilni avtor funkcionalistične šole je David Mitrany oz. njegovo delo *A Working Peace System*, objavljeno leta 1943) izposodili iz arhitekture. Bistvo funkcionalističnega pristopa je v tem, da mednarodne organizacije nastajajo na osnovi objektivnih potreb in konsenza držav, ki se strinjajo, da bodo institucionalno okrepljeno delovale na določenem področju. Jacobson, Reisinger in Mathers (1986: 142) trdijo, da se v tem smislu skozi desetletja ni nič spremenilo in da je funkcionalizem še vedno edina teorija, ki pojasnjuje, zakaj se države odločajo za ustanavljanje mednarodnih organizacij.

15. Udeležba na konferenci ni bila na prioritetni listi držav – bil je pač čas hladne vojne. O pomenu, ki so ga države pripisovale konferenci, simbolično priča dejstvo, da sta se na najvišji ravni konference udeležili le dve državi; Švedska kot gostiteljica in Indija. Kaže pa omeniti, da je vzporedno z meddržavno konferenco potekala tudi konferenca mednarodnih nevladnih organizacij, čeprav tega države niso predvidele – srečanje so si predstavljale zgolj kot medvladni forum, ki naj ne bi zbujal posebne pozornosti. Toda v medijsko ospredje so ga s svojo glasno in dejavno navzočnostjo potisnile nevladne organizacije (Zweifel 2006: 179). Organizacija vzporednih zasedanj je vodila k razvoju t. i. tematske diplomacije, v kateri skušajo nevladni akterji vplivati na potek konference z lobiranjem, sprejemanjem deklaracij in drugih dokumentov, organizacijo delavnic in podobno (Betsill in Corell 2007).

boj še poglobile. Na konferenci je namreč hitro prišla do izraza dilema, kako doseči optimalno varstvo okolja ter obenem državam zagotoviti razvoj. Zaključni dokument konference, neobvezujoča deklaracija 26 načel,<sup>16</sup> dokazuje, da države ustreznega odgovora na omenjeno dilemo niso našle, temveč so pristale na niz kompromisov. Ti se odražajo npr. v samemu sebi nasprotujočem si 5. načelu, ki poziva k takemu načinu rabe neobnovljivih virov, ki teh ne bo izčrpaval v prihodnje. Protislovnost je mogoče zaslediti tudi med posameznimi načeli. V 4. načelu je npr. poudarjena skrb za ravnanje z obnovljivimi viri ter za odpravljanje vzrokov, ki grozijo obstoječi flori in favni, po drugi strani pa v načelih od 9 do 12 najdemo klavzule o pravici do razvoja. Slednje so posledica pogojevanja sprejema deklaracije s strani držav v razvoju, ki so pravico do razvoja razumele kot neodtujljivo in primarno glede na politike, ki stremijo k (mednarodnemu) varstvu okolja. Kompromis udeležencev konference je povzet v 21. načelu deklaracije, ki hkrati poudarja pravico držav do suverenega izkoriščanja naravnih virov ter njihovo odgovornost, da poskrbijo za odpravo negativnih učinkov takih aktivnosti na okolje sosednjih in drugih držav.

Rezultata konference sta še akcijski načrt, ki obsega 109 priporočil, ki naj bi jih države in drugi akterji upoštevali pri svojem ravnanju z okoljem, ter sklep držav udeleženk, da se ustanovi institucija za koordinacijo programov za mednarodno varstvo okolja. Na osnovi tega sklepa je v okviru Generalne skupščine Združenih narodov leta 1972 nastal Program Združenih narodov za okolje (*United Nations Environment Programme* – UNEP).

Z zgodovinskega vidika je konferenco kljub zadržanosti držav do sprejetja jasno definiranih okoljskih obvez, ki so posledično vodile k številnim kompromisom in razvojeneli deklaraciji, treba oceniti kot uspešen začetek v razvoju norm varstva okolja. S konferenco se je začel proces oblikovanja pravic in dolžnosti akterjev v odnosu do okolja. Države, zastopane na konferenci, so priznale, da so okoljski problemi tudi globalni. 21. načelo deklaracije je danes eno izmed temeljnih načel mednarodnega okoljskega prava.<sup>17</sup> Za UNEP je bilo v tistem času težko reči, kakšno vlogo bo sploh lahko igral, toliko bolj, ker so ga države ustanovile le kot program OZN in ne kot samostojno mednarodno organizacijo, za katero bi v pogodbi jasno opredelile pravice in dolžnosti držav članic ter cilje, h katerim bi se zavezale.<sup>18</sup> Vendar pa se je kasneje

---

16. Deklaracija je dostopna na <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503>.

17. V akademskih krogih je sicer mogoče zaslediti razpravo o tem, ali je mednarodno okoljsko pravo samostojna veja prava ali ne. Vprašanje, ki se postavlja, je, ali mednarodno okoljsko pravo razpolaga z lastnimi viri in metodami ali pa na problem varstva okolja zgolj prenaša pravila in načela ter vire splošnega mednarodnega prava, poleg tega pa tudi kako, če sploh, se mednarodno pravo, ki se nanaša na okolje, razlikuje od mednarodnega prava, ki se nanaša na trajnostni razvoj (Birnie in Boyle 2002: 1–3).

18. Za dejstvo, da se sedež UNEP-a nahaja v Nairobiju, lahko celo rečemo, da je sčasoma, pa čeprav nenamenoma, postalo simbol ambivalentnega odnosa držav do mednarodnega varstva okolja. Sedež te osrednje institucije v Afriki je po eni strani pomenil priznanje vpetosti Afrike in dežel v razvoju nasploh v globalni institucionalni sistem. Po drugi strani pa je UNEP glede na ključne mednarodne organizacije v podrejenem položaju, saj je izoliran od centrov, kot so

izkazalo, da je ustanovitev UNEP-a vseeno bila pomemben mejnik v krepitvi norm varstva okolja, saj je ta institucija postopoma postajala osrednje koordinativno telo za oblikovanje in implementacijo globalnih okoljskih politik.<sup>19</sup>

Do naslednje konference, ki je bila v Riu de Janeiru (1992), je sicer preteklo 20 let, toda v tem času se je mednarodno obravnavanje okoljskih problemov zelo okrepiło. Kako drugačen je postal odnos držav do okoljskih problemov v primerjavi z letom 1972, kaže dejstvo, da se je konference v Riu de Janeiru udeležilo kar 172 držav, od tega 108 voditeljev držav ali vlad. Konferenca je uživala izjemno medijsko pozornost, saj jo je spremljalo več tisoč novinarjev (Halpern 1992). Poleg deklaracije<sup>20</sup> so države sprejele še: i) Akcijski načrt – kompendij nalog, ki jih je treba opraviti za doseg trajnostnega razvoja (t. i. Agenda 21); ii) Okvirno konvencijo o podnebnih spremembah; iii) Konvencijo o biotski raznovrstnosti in iv) Neobvezujoča načela o upravljanju, zaščiti in trajnostnem razvoju vseh vrst gozdov, ki naj bi se v prihodnosti razvila v zavezujočo mednarodno pogodbo. Države udeleženke so se strinjale tudi o ustanovitvi Komisije za trajnostni razvoj, zadolžene za implementacijo sklepov konference in Agende 21. Na tej konferenci so države dokončno “posvojile” koncept trajnostnega razvoja, saj se ta pojavlja skozi celotno besedilo deklaracije, kar dokazuje prednost, ki so jo pogajalci namenili razvoju pred zaščito narave. Tak pristop je posledica stalnega iskanja kompromisa med interesi razvitih držav in držav v razvoju. Predvsem tehnološko napredne države si prizadevajo za radikalnejše ukrepe za zaščito okolja. Po drugi strani pa hitro rastoča gospodarstva držav v razvoju interese razvitih držav vidijo kot nekakšno prefinjeno sredstvo za zaustavljanje njihovega razvoja. Koncept trajnostnega razvoja naj bi združeval interese obeh skupin. Ta koncept je še danes ideološka podlaga za antropocentrični pristop k oblikovanju okoljskih politik, kjer je za države v prvi vrsti pomembna blaginja človeka, čigar življenje pa naj bi, kolikor je to pač mogoče, vendarle potekalo “v harmoniji z naravo” (1. načelo deklaracije iz Ria).<sup>21</sup>

---

New York, Washington, Ženeva in Dunaj, kjer imajo sedež vse pomembnejše mednarodne institucije. Kljub temu pa kaže poudariti, da je prav UNEP leta 1988, skupaj s Svetovno meteorološko organizacijo, soustanovil osrednje mednarodno znanstveno in politično telo na področju podnebnih sprememb – IPCC.

19. Tako je UNEP med drugim prevzel nalogo sekretariata za nekatere pomembne mednarodne pogodbe s področja varstva okolja, kot je npr. Dunajska konvencija o ozonskem plašču ter njen Montrealski protokol, Konvencija o biotski raznovrstnosti ter Baselska konvencija o nadzoru čezmejnega prehoda nevarnih odpadkov in njihovega odstranjevanja (UNEP 2006: 21).

20. Besedilo deklaracije je dostopno na <http://habitat.igc.org/agenda21/rio-dec.htm>.

21. Antropocentrični odnos do varstva okolja temelji na prepričanju, da ima intrinzično vrednost le človek, ki je tudi edini nosilec etičnih načel. Zaradi tega so človekove potrebe in interesi najbolj, če ne celo edino, pomembni (Carter 2006: 15). Nečloveška narava je po antropocentrični logiki nič več kot zakladnica virov, potrebnih za zadovoljitev človekovih ciljev (Eckersley 1995: 26), in je pomembna le toliko, kolikor je pomembna za človeka (Fox 1990: 149). Njej nasprotna je ekocentrična logika. Ta združuje vse tiste pristope, ki človeka obravnavajo kot del naravne skupnosti, ne pa kot osrednjega oz. najbolj pomembnega. Ekocentrična (na Zemljo usmerjena) etika poleg človeškemu intrinzično vrednost pripisuje tudi nečloveškemu svetu,

V obdobju, ki sta ga zaznamovali konferenci v Stockholmu in Riu de Janeiru, je mednarodnopravni okvir za obravnavanje okoljskih problemov dosegel nesluten razvoj. Danes je v veljavi več sto mednarodnih pogodb s področja varstva okolja,<sup>22</sup> ki služijo kot okvir za vzpostavljanje in delovanje režimov in norm za odpravljanje okoljskih problemov. Toda tretje srečanje voditeljev držav o okoljskih problemih, ki se je odvijalo v Johannesburgu leta 2002, je pokazalo, da je uveljavljanje norm varstva okolja proces, pred katerim je še veliko ovir. Konference so se udeležili 104 predsedniki držav ali vlad. Priprave na konferenco in zasedanje so pokazali, da tako med državami kot nevladnimi akterji obstaja nezadovoljstvo glede implementacije mednarodnih pogodb in sklepov iz Ria nasploh. Komisija za trajnostni razvoj je bila deležna številnih kritik, češ da ni bila sposobna izvajati svojih nalog. Politična volja za konkretne nove obveze je bila vprašljiva, po eni strani zaradi zdaj že pregovorne zadržanosti Združenih držav Amerike do zavez za globalno reševanje okoljskih problemov, po drugi strani pa zaradi stališča držav v razvoju, da se države Severa premalo posvečajo odpravi razvojnih razlik (Bruch in Pendengrass 2003: 861).<sup>23</sup> Združene države Amerike, največji emitter toplogrednih plinov, se zasedanja na vrhu praktično sploh niso udeležile.<sup>24</sup> Zapuščina tega srečanja je skromna, konflikt med razvojem in okoljem ter razvitimi in nerazvitimi državami se je morda celo poglobil, z njim pa se je zmanjšala možnost za celovito globalno okoljsko politiko. Takšen razvoj dogodkov daje vse manj upanja tudi za nastanek globalne okoljske organizacije. V akademski sferi, kot tudi v politiki sicer poteka razprava o tem, ali naj se UNEP prelevi v specializirano agencijo OZN. Taka organizacija bi lahko enakopravno vstopala v odnose z drugimi organizacijami, kar bi lahko imelo pozitiven učinek, saj bi lahko bile politike mednarodnega varstva okolja v večji meri oblikovane glede na potrebe okolja (Biermann 2001; Ivanova 2005; Ohlendorf 2006).<sup>25</sup> Vendar možnosti, da bi do vzpostavitve takšne organizacije dejansko prišlo, vsaj zaenkrat ni veliko, zato se upravičeno postavlja vprašanje, kakšni so sodobni dometi obstoječih mednarodnih organizacij kot akterjev pri razvoju in krepitvi norm varstva okolja ter kakšna je (bo) njihova vloga v razmerah, ko bomo s podnebnimi spremembami morali znati živeti.

---

s čimer človeka ne razume kot gospodarja narave (Kirn 2004: 179). Po tej etiki je vrednost narave neodvisna od uporabnosti človeku (Devall 2001: 23; Fox 1990: 2), človek pa je podrejen enakim ekološkimi in sistemskim zakonom kot ostali organizmi (Carter 2006: 15–6) in mora (iz moralne odgovornosti) v svojih etičnih, političnih in družbenih ukrepih skrbeti tako zase kot za druge pripadnike ekosistemov.

22. Osrednji portal s podrobnimi opisi mednarodnih pogodb s področja varstva okolja je na voljo na <http://sedac.ciesin.columbia.edu/entri/index.jsp>.
23. Nekdanji generalni sekretar OZN Kofi Annan je vrh pospremil z besedami: "Obviously, this isn't Rio." (Protesters Interrupt Powell's Speech as U.N. Talks End, The New York Times, 5. september 2002.)
24. Zasedanje je zgolj za nekaj ur obiskal zunanji minister Colin Powell. (Keeping Earth Fit for Development, The New York Times, 6. september 2002.)
25. Uradni predlog za preoblikovanje UNEP-a v medvladno organizacijo je na Generalno skupščino OZN na njenem 58. zasedanju naslovil takratni francoski predsednik Jacques Chirac (France Diplomatie 2006), predlog za oblikovanje svetovne okoljske organizacije pa

O tem, da se mednarodne organizacije prilagajajo novim razmeram, je iz njihovih aktivnosti vsekakor mogoče sklepati. Številne so svoje izvorne cilje nadgradile, skoraj vse specializirane agencije OZN so začele v svoje aktivnosti pospešeno vključevati mednarodno varstvo okolja (Loibl 2001: 43). Sands (2003: 78–79) ugotavlja, da je od leta 1945, ko je bila sprejeta Ustanovna listina OZN in v kateri varstvo okolja ni omenjeno, pa do danes, prišlo do dramatičnih sprememb, ko gre za pozornost, ki jo ta univerzalna organizacija namenja okolju. Po njegovem mnenju je danes celoten sistem Združenih narodov (torej OZN, specializirane agencije in subsidiarni organi) postal središčna točka za razvoj mednarodnega okoljskega prava. Z letom 1992 se je z ustanovitvijo Medagencijskega odbora za trajnostni razvoj (*Interagency Committee on Sustainable Development* – IACSD) začela tudi koordinacija aktivnosti specializiranih agencij in organov OZN na področju trajnostnega razvoja ter varstva okolja (Sands 2003: 79). Že prej omenjena Mednarodna pomorska organizacija je danes osrednja institucija za oblikovanje standardov in vodil za preprečevanje onesnaženosti morja, pod njenim okriljem so bile podpisane prav vse mednarodne pogodbe na to temo, pri teh pogodbah pa ima tudi nalogo nadzora nad njihovim izvajanjem. V svojem predstavitvenem dokumentu o ladjedelniški industriji ta organizacija ugotavlja bistveno spremembo okoliščin, v katerih je organizacija nastala in eksplicitno priznava, da ima industrializacija in s tem pomorska dejavnost vedno večji negativen učinek na okolje. Zato si aktivnosti te mednarodne organizacije danes ni mogoče predstavljati brez jasne vpetosti v upoštevanje in spodbujanje okoljevarstvenih standardov (International Maritime Organization 2008: 4). Naraščajoča zavest o ogroženosti okolja zaradi jedrske energije je pomembno spremenila delovanje Mednarodne agencije za jedrsko energijo, ki se je od tehnične organizacije prelevila v zagovornika okoljskih norm. Še posebej pomembno vlogo je pri spremembi njenih ciljev odigrala černobilska katastrofa. Na posebni konferenci, ki je bila organizirana po nesreči v Černobilu, so države članice agencije potrdile, da imajo individualno odgovornost za zagotavljanje varnosti in okoljske skladnosti, osrednjo vlogo pri koordinaciji teh aktivnosti pa so dodelile prav Mednarodni agenciji za jedrsko energijo (Birnie in Boyle 2002: 459). Danes se Mednarodna agencija za jedrsko energijo predstavlja kot akter, ki igra ključno vlogo pri dosedanju milenijskih ciljev na področju družbenega, ekonomskega in okolju prijaznega razvoja.<sup>26</sup> Končno velja omeniti še skokovit razvoj Svetovne meteorološke organizacije, ki je med drugim soustanoviteljica IPCC-ja, prejemnika Nobelove nagrade za mir leta 2007. Tako kot druge tu našete organizacije danes tudi Svetovna meteorološka organizacija seveda izrazito poudarja okoljsko razsežnost svojih aktivnosti.<sup>27</sup>

Podobno so vedno večjo pozornost mednarodnemu varstvu okolja namenjale regionalne organizacije. Tako npr. Konvencija o Organizaciji za gospodarsko sodelovanje in razvoj (*Organisation for Economic Co-operation and Development* – OECD) iz leta 1961 v svojem besedilu nikjer ne govori o varstvu okolja. Danes je varstvo okolja ena

26. T. i. stebri dejavnosti agencije so opisani na <http://www.iaea.org/OurWork/index.html>.

27. O viziji te mednarodne organizacije več na [http://www.wmo.int/pages/about/mission\\_en.html](http://www.wmo.int/pages/about/mission_en.html).

njenih ključnih dejavnosti.<sup>28</sup> Organizacija afriške enotnosti (OAE), nastala leta 1963, v svoji listini ne omenja varovanja okolja, ustanovni akt Afriške unije (2002), naslednice OAE, pa v svojem 13. in 14. členu omenja okolje in pristojnosti institucij za njegovo varovanje.<sup>29</sup> Organizacija ameriških držav varstvo okolja in trajnostni razvoj opredeljuje kot eno svojih ključnih prioritet.<sup>30</sup> Evropska okoljska politika je šele z Enotno evropsko listino (1987) in Maastrichtsko pogodbo (1992) pridobila pogodbeno osnovo, toda danes je Evropska skupnost glede na število zavezujočih okoljskih sklepov daleč najmočnejša medvladna organizacija. Ne glede na okoliščine, v katerih je prišlo do dopolnjene, okolju naklonjene agende mednarodnih organizacij, lahko rečemo, da so te s svojo relativno hitro prilagoditvijo igrale in igrajo pomembno vlogo pri oblikovanju, promociji in implementaciji norm mednarodnega varstva okolja.

Toda kot že omenjeno zgoraj, pri svojih dejavnostih se mednarodne organizacije kot zastopnice in zagovornice norm na splošno ter še posebej norm varstva okolja srečujejo s problemom politične volje držav. S tem, ko se države ne morejo (ali nočejo) zediniti glede vzpostavitve trdnejše, potrebam narave prirejene upravljalске infrastrukture pri mednarodnem varstvu okolja, kljub grožnji, ki jo za človeštvo predstavljajo globalni okoljski problemi, tudi mednarodne organizacije nimajo dovolj spodbud, ki bi jim narekovele še bolj avtonomno delovanje na področju krepitve norm varstva okolja.

## 5 Sklep

Razvoj norm varstva okolja se je začel pospeševati šele v začetku sedemdesetih let prejšnjega stoletja. Velika večina mednarodnih vladnih organizacij, ki so nastale pred tem obdobjem, varstva okolja ni opredeljevala kot enega izmed svojih ciljev; okolje je bilo pretežno razumljeno kot ekonomska (pod)kategorija. Podnebne spremembe in vse večje onesnaževanje okolja je narekovalo drugačno ravnanje. Norme varstva okolja, ki zajemajo biosfero kot celoto, so se postopoma uveljavljale, in na konferenci leta 1992 je prišlo do t. i. točke pregiba. Začel se je proces ponotranjanja okoljskih vrednot ter zagovarjanja iz njih razvijajočih se okoljskih norm in načel. O tem med drugim priča tudi veliko število sprejetih mednarodnih pogodb s področja varstva okolja. Na tej točki sicer še ne moremo govoriti, da so norme varstva okolja postale univerzalne, saj jih jemljemo še kot dejstvo in jih ne problematiziramo. Toda v mednarodni družbi se vse bolj širi prepričanje, da je utrjevanje norm varstva okolja nuja, ki pogojuje obstoj človeštva. Pomemben dokaz v prid tej trditvi je prav delovanje sodobnih globalnih in regionalnih mednarodnih organizacij. Ti veliki konzervativni birokratski sistemi s tradicionalno dolgim reakcijskim časom na mednarodne probleme se, ko gre za

---

28. Podrobneje na [http://www.oecd.org/topic/0,3373,en\\_2649\\_37465\\_1\\_1\\_1\\_1\\_37465,00.html](http://www.oecd.org/topic/0,3373,en_2649_37465_1_1_1_1_37465,00.html).

29. *Constitutive Act of the African Union*, sprejet leta 2000, svojo prvo skupščino pa je 53 držav članic, ki so ratificirale ustanovni akt, sklicalo leta 2002. Besedilo ustanovnega akta je na [http://www.africa-union.org/root/au/AboutAu/Constitutive\\_Act\\_en.htm](http://www.africa-union.org/root/au/AboutAu/Constitutive_Act_en.htm).

30. *Promoting Sustainable Development*, [http://www.oas.org/key\\_issues/eng/KeyIssue\\_Detail.asp?kis\\_sec=16](http://www.oas.org/key_issues/eng/KeyIssue_Detail.asp?kis_sec=16).

mednarodno varstvo okolja, obnašajo drugače. V svoje delovanje namreč pospešeno vključujejo okoljske vsebine, s širitvijo teh vsebin pa v resnici širijo tudi nabor konkretnih okoljskih ciljev, za katere se zavzemajo. Na ta način mednarodne organizacije krepijo svojo vlogo predstavnic in zagovornic norm varstva okolja.

Kljub pozitivnim premikom v utrjevanju norm varstva okolja pa se mednarodne organizacije srečujejo z omejitvami, ki jih postavljajo države. Ključna ovira resnejšemu varovanju narave je prevladujoča antropocentrična logika pri obravnavanju globalnih okoljskih problemov, ki je stična točka v siceršnjem razkolu med tehnološko bolj razvitimi državami in državami v razvoju. Države nikakor niso slepe za okoljske probleme: uveljavljanje načel iz Stockholma in Ria de Janeira, ki so postala temeljna načela mednarodnega okoljskega prava in upravljanja z okoljem, ter dejstvo, da so se države kljub različnim pogledom pripravljene soočiti in sestajati na pogovorih o temah, povezanih z zaščito okolja, ter sprejemati pogodbene obveznosti, dokazuje, da je skrb za okolje v njihovi zavesti prisotna. Vendar pa je v ospredju njihovega delovanja še vedno pragmatizem, kar dokazuje dejstvo, da nekateri ključni problemi, kot so npr. antropogeni učinki na globalno segrevanje, ostajajo daleč od učinkovitega dogovora o rešitvi, ki bi ga države resno uveljavljale v praksi. V tem odnosu ne kaže zanemariti vloge mednarodnih organizacij. Zagovarjanje norm varstva okolja s strani mednarodnih organizacij, ki je v skladu z rastočim zavedanjem o pomembnosti te naloge za celotno mednarodno skupnost, nedvomno prispeva k promociji norm in njihovemu pospešenemu uveljavljanju. Ker pa mednarodne organizacije hkrati delujejo pod nadzorom držav in zanje, prihaja do zastojev v nadaljnjem razvoju norm varstva okolja, saj je ta proces podvržen političnemu konsenzu za nadaljnje aktivnosti v tej smeri. Dinamika nadaljnega razvoja okoljevarstvenih norm in vloga mednarodnih organizacij kot njihovih zagovornic je torej premosorazmerna s poudarkom, ki ga bodo države dajale temu področju. Kot je razvidno iz prispevka, mednarodne organizacije nikakor niso brez vpliva na to dinamiko. Prav nasprotno, že iz ugotovitev tega prispevka je mogoče sklepati, da bi brez uspešnega prilagajanja mednarodnih organizacij spremembam v mednarodnem okolju ter njihovih aktivnosti kot zagovornic okoljskih norm družbeno zavedanje o problemih škodljivih učinkov sodobne industrijske družbe na okolje bilo manjše kot je sicer.

#### **Zahvala**

Avtorja se zahvaljujeta anonimnima recenzentoma za koristne pripombe, ki so nama pomagale graditi pričujoči prispevek.

## Literatura

- Archer, Clive (2001): *International Organizations*. 3. izd. London, New York: Routledge.
- Ba, Alice, in Hoffman, Matthew J. (2003): Making and Remaking the World for IR 101: A Resource for Teaching Social Constructivism in Introductory Classes. *International Studies Perspectives*, 4 (1): 15–33.
- Babb, Sarah (2005): The Social Consequences of Structural Adjustment: Recent Evidence and Current Debates. *Annual Review of Sociology*, (31): 199–222.
- Barnett, Michael (2005): Social Constructivism. V J. Baylis in S. Smith (ur.): *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, 3. izd.: 251–270. Oxford: Oxford University Press.
- Barnett, Michael N., in Finnemore, Martha (1999): The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. *International Organization*, 53 (4): 699–732.
- Bernbauer, Thomas (1995): The Effect of International Environmental Institutions: How We Might Learn More. *International Organization*, 49 (2): 351–77.
- Bernstein, Steven (2002): International Institutions and the Framing of Domestic Policies: The Kyoto Protocol and Canada's Response to Climate Change. *Policy Sciences*, (35): 203–236.
- Betsill, Michelle B., in Corell, Elisabeth (2007): *NGO Diplomacy: The Influence of Nongovernmental Organizations in International Environmental Negotiations*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Biermann, Frank (2001): The Emerging Debate on the Need for a World Environment Organization: A Commentary. *Global Environmental Politics*, 1 (1): 45–55.
- Birnie, Patricia W., in Boyle, Alan E. (2002): *International Law and the Environment*, 2. izd. Oxford in New York: Oxford University Press.
- Björkdahl, Annika (2002): Norms in International Relations: Some Conceptual and Methodological Reflections. *Cambridge Review of International Affairs*, 15 (1): 9–25.
- Carter, Neil (2006): *The Politics of the Environment. Ideas, Activism, Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Checkel, Jeffrey (1999): Norms, Institutions and National Identity in Contemporary Europe. *International Studies Quarterly*, 43 (1): 83–114.
- Checkel, Jeffrey (2001): Why Comply? Constructivism, Social Norms and the Study of International Institutions. *International Organization*, 55(3): 553–588.
- Checkel, Jeffrey (2005): International Institutions and Socialization of Europe. *Journal of European Public Policy*, 6 (4): 801–826.
- Christiansen, Thomas, Jørgensen, Knud Erik, in Wiener, Antje (1999): The Social Construction of Europe. *Journal of European Public Policy*, 6 (4): 528–544.
- Collier, Paul, in Gunning, Jan Willem (1999): The IMF's Role in Structural Adjustment. *Economic Journal*, 109 (459): 634–651.
- Cortell, Andrew P., in Davies, James W. Jr. (1996): How do International Institutions Matter? The Domestic Impact of International Rules and Norms. *International Studies Quarterly*, 40 (4): 451–478.
- Devall, Bill (2001): The Deep, Long-Range Ecology Movement 1960–2000 – A Review. *Ethics & the Environment*, 6 (1): 18–41.



- Eckersley, Robyn (1995): *Environmentalism and Political Theory: Towards an Ecocentric Approach*. London: UCL Press.
- Fearon, James D. (1998): Bargaining, Enforcement, and International Cooperation. *International Organization*, 52 (2): 269–305.
- Finnemore, Martha (1993): International Organizations as Teachers of Norms: The United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization and Science Policy. *International Organization*, 47 (4): 565–597.
- Finnemore, Martha (1996): *National Interests in International Society*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Finnemore, Martha, in Sikkink, Kathryn (1998): International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, 40 (3): 599–642.
- Florini, Ann (1996): The Evolution of International Norms. *International Studies Quarterly*, 40 (3): 363–389.
- Fox, Warwick (1990): *Toward a Transpersonal Ecology*. Boston: Shambhala.
- France Diplomatie (2006): Transforming the United Nations Environment Programme (UNEP) into a Specialized Agency. Dostopno prek: [http://www.diplomatie.gouv.fr/en/france-priorities\\_1/environment-sustainable-development\\_1097/united-nations-environment-organization-uneo\\_1966/index.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/en/france-priorities_1/environment-sustainable-development_1097/united-nations-environment-organization-uneo_1966/index.html).
- Gutner, Tamar (2005): World Bank Environmental Reform: Revisiting Lessons from Agency Theory. *International Organization*, 59 (2): 773–783.
- Haas, Peter M., in Haas, Ernst B. (2002): Pragmatic Constructivism and the Study of International Institutions. *Millennium: Journal of International Studies*, 31 (3): 573–601.
- Halpern, Shanna L. (1992): *United Nations Conference on Environment and Development: Process and Documentation*. Providence, RI: Academic Council for the United Nations System (ACUNS). Dostopno prek: <http://www.ciesin.columbia.edu/docs/008-585/unced-home.html>.
- Imber, Mark F. (1996): The Environment and the United Nations. V J. Vogler in M. F. Imber (ur.): *The Environment and International Relations*: 138–154. London in New York: Routledge.
- International Maritime Organization (IMO) (2008) *IMO: 60 Years in the Service of Shipping*. Dostopno prek: [http://www.imo.org/includes/blastDataOnly.asp/data\\_id%3D22003/IMO\\_60\\_Years\\_Leaflet\\_LR.pdf](http://www.imo.org/includes/blastDataOnly.asp/data_id%3D22003/IMO_60_Years_Leaflet_LR.pdf).
- Ivanova, Maria (2005): *Assessing UNEP as Anchor Institution for the Global Environment: Lessons for the UNEO Debate*. Working Paper No. 05/01. New Haven, CT: Yale Center for Environmental Law & Policy.
- Jacobson, Harold K., Reisinger, William M., in Mathers, Todd (1986): National Entanglements in International Governmental Organizations. *The American Political Science Review*, 80 (1): 141–159.
- Keohane, Robert O., in S. Nye, Joseph (1989): *Power and Interdependence*, 2. izd. New York: Harper Collins.
- Klabbers, Jan (2002): *An Introduction to International Institutional Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kim, Andrej (2004): *Narava – družba – ekološka zavest*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Klotz, Audie (1995): *Norms in International Relations: The Struggle against Apartheid*. Ithaca: Cornell University Press.

- Kowert, Paul, in Legro, Jeffrey (1996): Norm, Identity, and their Limits: A Theoretical Reprise. V P. J. Katzenstein (ur.): *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*: 451–497. New York: Columbia University Press.
- Legro, Jeffrey W. (1997): Which Norms Matter? Revitalising the ‘Failure’ of Internationalism. *International Organization*, 51 (1): 31–63.
- March, James G., in Olsen, Johan P. (1996): Institutional Perspectives on Political Institutions. *Governance*, 9 (3): 247–264.
- Martin, Lisa L., in Simmons, Beth A. (1998): Theories and Empirical Studies of International Institutions. *International Organization*, 52 (4): 729–757.
- Ness, Gayl D., in Brechin, Steven N. (1988): Bridging the Gap: International Organizations as Organizations. *International Organization*, 42 (2): 245–273.
- Petrič, Ernest (1980): Nekateri komparativni vidiki mednarodnih organizacij. *Teorija in praksa*, 17 (9): 1120–1134.
- Pollack, Mark (2001): International Relations Theory and European Integration. *Journal of Common Market Studies*, 39 (2): 221–244.
- Price, Richard (1995): A Genealogy of the Chemical Weapons Taboo. *International Organization*, 49 (1): 73–103.
- Risse, Thomas (1998): To Euro or Not to Euro: The EMU and Identity Politics in the European Union. ARENA Working Papers 98/1.
- Sands, Philippe (2003): *Principles of International Environmental Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thakur, Ramesh (2006): *The United Nations, Peace and Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- UNEP (2006): United Nations Environmental Programme: Organization Profile. Dostopno prek: <http://www.unep.org/PDF/UNEPOrganizationProfile.pdf>.
- Xinhua (2007): Hungarian President Calls for a New World Environmental Organization. Dostopno prek: [http://news.xinhuanet.com/english/2007-11/08/content\\_7035613.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2007-11/08/content_7035613.htm).
- Young, Alasdair R. (2000): The Adaptation of European Foreign Economic Policy: From Rome to Seattle. *Journal of Common Market Studies*, 38 (1): 93–116.
- Weber, Max (1978): *Economy and Society*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.
- Zweifel, Thomas D. (2006): *International Organizations & Democracy: Accountability, Politics and Power*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.