

*Драгољуб Ц. Тодић**

Институт за међународну политику и привреду, Београд

КЛИМАТСКЕ ПРОМЕНЕ И РЕФОРМА СИСТЕМА УПРАВЉАЊА**

Сажетак

У раду се указује на најзначајније елементе система управљања климатским променама кроз сагледавање институционалних аспеката на три различита нивоа (глобални, регионални, национални). Посебно се наглашава значај реформе система управљања кроз реформу Програма УН за животну средину (УНЕП-а), јачање координације између различитих међународних мултилатералних уговора у области животне средине и формирање Међународне организације за животну средину. Улога субјеката управљања на националном нивоу доминантно се анализира кроз права и обавезе држава чланица Оквирне конвенције УН о промени климе и других међународних уговора у области животне средине. Регионални аспекти управљања разматрају се, преваходно, као део активности појединих регионалних организација или као допринос регионалних власти у појединим сложеним државама. Основна теза која се доказује у раду је да у расправама о реформи система управљања доминирају идеје о реформи глобалних елемената система уз извесно занемаривање питања односа између различитих нивоа управљања.

Кључне речи: животна средина, климатске промене, УНЕП, међународни уговори, регионалне међународне

* Научни саветник, Институт за међународну политику и привреду, Београд

** Рад је реализован у оквиру научног пројекта: „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти”, Министарства просвете и науке Владе Републике Србије (број 179029), за период 2011–2014. године.

организације, реформа система управљања, Међународна организација за животну средину.

КАРАКТЕРИСТИКЕ ПОСТОЈЕЋЕГ СТАЊА

1. Глобални аспекти

Основне карактеристике постојећег стања управљања у области климатских промена, или од значаја за област климатских промена, одређене су достигнутим нивоом развоја међународно-правне регулативе у области климатских промена, животне средине и развоја, као и стањем институционалне архитектуре у овим областима на глобалном, регионалним и националним нивоима. Систем управљања у области климатских промена део је ширег система управљања у области животне средине и одрживог развоја који се на глобалном нивоу развија већ скоро пола века.¹⁾ Специфичности проблема климатских промена и научних сазнања о климатским променама утицали су да се (у последње две деценије) о могућностима решавања ових проблема говори као о релативно посебном питању и у контексту различитих других глобалних проблема у области животне средине и стања у различитим привредним гранама (енергетика, пољопривреда, итд).²⁾ Неколико стотина међународних уговора у области животне средине и велики број различитих институција, тела и субјеката спроводи различите активности у области климатских промена или од значаја за област климатских промена. Отуда се и различите процене тренутног стања, достигнућа и слабости система управљања приписују различитим узроцима. Тако, на пример, према неким проценама главни изазови када је у питању међународно управљање у области жи-

1) При том се процењује да је у последњој фази развој институција у области животне средине, ако се посматра развој свих институција у оквиру онога што обухватају сва три стуба одрживог развоја (економски и друштвени аспекти, поред питања која се односе на животну средину), најбрже напредовао. *Progress to date and remaining gaps in the implementation of the outcomes of the major summits in the area of sustainable development, as well as an analysis of the themes of the Conference*, Report of the Secretary-General, A/CONF.216/PC/2, 1 April 2010, para 62.

2) Испитујући изазове глобалног управљања у области животне средине у контексту „планетарних граница“ Галаз и други говоре о девет не линеарних процеса на Земљи који се манифестују на планетарном нивоу. Поред климатских промена то су оштећење озонског омотача, загађивање атмосфере аеросолима, закисељавање океана, глобално коришћење воде, хемијско загађивање, промена коришћења земљишта, биодиверзитет и биогеохемијске промене. Victor Galaz, (et al) 'Planetary boundaries' — exploring the challenges for global environmental governance, *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 4/2012, стр. 80, DOI 10.1016/j.cosust.2012.01.006.

вотне средине су: фрагментација споразума, циљева и институција, губитак ауторитета у оквиру и ван система у области животне средине, неравнотежа моћи међу постојећим међународним режимима у области животне средине, слабости водећих институција које се баве управљањем заштитом животне средине на глобалном нивоу и неадекватност ресурса за заштиту животне средине.³⁾ Изазове савременог система управљања у области животне средине *Chambers* групише у четири посебне групе: координација активности мултилатералних уговора у области животне средине; слабости Програма УН за животну средину (УНЕП-а) као централне институције у области животне средине; слабости координације финансирања у области међународног управљања и проблеми у вези са оперативном поделом надлежности између активности у области животне средине и развоја.⁴⁾ *Meadowcroft* сматра да су највеће тешкоће у постојећим механизмима управљања у области климатских промена социјално прилагођавање укључујући потребе за променом постојећих модела производње и потрошње; научна неизвесност; питања повезана са расподелом терета и правичности мера које се примењују; дугорочни карактер циљева и мера и глобалне импликације климатских промена.⁵⁾

Дакле, управљање институцијама у области климатских промена на глобалном нивоу требало би посматрати, превасходно у контексту стања и развоја институција у области одрживог развоја и животне средине у систему УН. Ово, свакако, не искључује потребу да се у широј расправи узму у обзир и други субјекти система који имају транснационални карактер (посебно неке међународне организације ван система УН, поједине категорије привредних субјеката и невладине организације). Када је у питању систем УН запажа се да је ширење овог система имало за последицу фрагментирану мрежу не зависних или тзв. не зависних тела у чијем раду је долазило до дуплирања и међусобног преклапања активно-

3) *Workshop on International Environmental Governance: Grounding Policy Reform in Rigorous Analysis*, June 27–28, 2011, Held at the World Trade Institute, University of Bern, Bern, Switzerland, стр. 4. http://www.wti.org/fileadmin/user_upload/wti.org/news/Intl_Environment_Governance_Summary_Workshop_Bern_June_2011.pdf. За шире видети и: Radoslav S. Dimitrov: *Insight Copenhagen: The State of Climate Governance*, *Global Environmental Politics*, MIT Press Journal, Cambridge, USA, 10:2, May 2010.

4) Bradnee W. Chambers: *Reform of international environmental governance: an agenda for the Commonwealth*, Commonwealth Secretariat, Commonwealth Heads of Government Meeting on Reform of International Institutions, London, 2008. стр. 1.

5) James Meadowcroft: *Climate change governance*, Policy Research Working Paper 4941, World Bank, 2009, стр. 4.

сти. Питање координације деловања представља једно од кључних питања од непосредне важности за остваривање циљева сваког од њих појединачно и у целини.⁶⁾

Нормативно посматрано, у средишту система глобалног управљања климатским променама налазе се различити елементи дефинисани, највећим делом, системом успостављеним Оквирном конвенцијом УН о промени климе, иако је ову расправу могуће ставити у знатно шири контекст функционисања целог система међународних уговора у области животне средине, односно система институција УН.⁷⁾ Значај система успостављеног (и који се успоставља) у оквиру овог међународног уговора, или у вези са овим међународним уговором, проистиче из функција појединих тела и органа формираних у оквиру овог међународног уговора и односа ових тела са другим институцијама у систему УН и ван њега, затим из карактера обавеза које су прописане за државе чланице као и карактера веза између обавеза које су дефинисане овим међународним уговором и другим сличним међународним уговорима, односно међународним уговорима од значаја за област климатских промена, итд.⁸⁾ Општи оквир овако успостављеног система одређен је, најпре, циљевима дефинисаним Оквирном конвенцијом УН о промени климе.⁹⁾ Међутим, расправа о њиховој операционализацији у контексту односа између глобалног, регионалног и локалног

- 6) Сматра се да данас постоји преко 150 међуагенцијских тела која се баве питањима у области статистике, демографије, исхране, контроле наркотика, развојне помоћи, итд. Основна улога припада Борду извршних директора који се састоји од 30 извршних директора организација у систему УН, а којим председава генерални секретар. Joachim Müller: *Explaining international organizations, United Nations System Coordination: The Challenge of Working Together*, Brill, The Hague, 2010. стр. 32.
- 7) За шире видети Драгољуб, Тодић, Душко, Димитријевић: Климатске промене и Уједињене нације, *Правни живот*, бр. 12/2012, стр. 259-276.
- 8) Класификујући институције које се баве климатским променама на глобалном нивоу Michonski i Lei посебно образлажу следеће групе: институције у области животне средине, неформални форуми лидера (као што је Група 20), секторски усмерене институције и институције у области енергетике. Овоме се додају и институције које се баве питањима развоја (мултилатералне развојне банке и друге институције), а посебно се анализира и улога Светске трговинске организације. Katherine Michonski, Michael A. Levi: *Harnessing International Institutions to Address Climate Change*, Working Paper, March, Council on Foreign Relations, New York, 2010. стр. 5.
- 9) Према одредбама члана 2. овог међународног уговора „крајњи циљ ове Конвенције и свих с њом повезаних правних инструмената које може усвојити Конференција Страна је да се, у складу са релевантним одредбама ове Конвенције, постигне стабилизација концентрација гасова стаклене баште у атмосфери на нивоу који би спречавао опасне антропогене утицаје на климатски систем. Такав ниво требало би да се постигне у временском периоду који би омогућио екосистемима да се природно прилагоде промени климе, који би обезбедио да не буде угрожена производња хране и омогућио даљи стабилан економски развој.“

упућује на закључак о одсуству експлицитног дефинисања веза са регионалним и локалним нивоима управљања, осим ако се под тиме не подразумевају одређене обавезе неких субјеката систем.

Описујући предности и мане постојећег система у документу Савета за међународну сарадњу се посебно користе следећи критеријуми и дају следеће процене: *разумевање претњи од климатских промена (наглашено али може бити унапређено); смањење емисија (известан напредак, али врло мало обавеза); мониторинг и спровођење смањења емисија (мониторинг не уједначен иако се поправља, надгледање спровођења не постоји); финансирање смањења емисија (потребне конкретне опције); коришћење резервоара угљеника (напредак у области дефорестације); унапређење нискоугљеничног развоја (потребни су кохерентност, финансијска подршка и додатне активности у земљама у развоју) и мере адаптације на климатске промене (слабо и само узгред)*. Укупна процена гласи: „систем неразвијен и неадекватан“.¹⁰⁾ Истовремено, у погледу могућности за унапређење система дају се следећи предлози: усвајање визије 2020, ка будућности (мисли се на наставак активности дефинисаних у Дурбану 2011),¹¹⁾ реформа и обнова Механизма чистог развоја, наметање напретка у домаћој политици климатских промена САД, изградња кредибилне институције (или институција) за мерење, извештавање и верификацију глобалних емисија и напора да се смање емисије, реформа Бретонвудских и УН институција, обезбеђивање суштинских међународних средстава за финансирање нискоугљеничних технологија и редовно ставање климатских промена на дневни ред састанака Г 20.

Слабости постојећег система управљања у области животне средине *Fauchald* резимира у неколико следећих констатација: недостатак координације између различитих међународних мултилатералних уговора, пораст захтева у погледу ресурса, посебно у односу на друге мултилатералне уговоре у оквиру система агенција УН, недостатак транспарентности, финансијски проблеми, слабо и фрагментирано спровођење, слаби механизми надзора и обезбеђивања поштовања, слаби механизми координације са режимима који су успостављени међународним уговорима у другим областима, специфични проблеми у вези са положајем земаља у развоју. Овако

10) *The Global Climate Change Regime*, Council on Foreign Relations, New York, 2013.

11) За шире о овој конференцији држава чланица Оквирне конвенције и Кјото протокола видети сајт ових међународних уговора: <http://unfccc.int/2860.php>.

учене слабости система нарочито су „илустративне“ када се имају у виду проблеми у области климатских промена и одрживог коришћења биодиверзитета чему се додају и проблеми који проистичу из осетљивости система на „промене политичких приоритета“. ¹²⁾ Објашњавајући сложеност система у области климатских промена Keohane и Victor користе аргументе функционалне, стратешке и организационе природе и закључују да, због чињенице да су правила и институције у овој области формиране у различитим раздобљима од стране различитих група држава, оне „нису интегрисане, свеобухватне или организоване у јасној хијерахији“. ¹³⁾

2. Регионални аспекти

Када се говори о регионалним аспектима климатских промена и система управљања у овој области једно од посебно значајних питања је питање односа између развијених и не развијених делова Планете, односно питање односа Север – Југ. ¹⁴⁾ За неке ауторе ови односи се пореде са „борбом“ у којој државе Југа виде шансу да се од држава Севера тражи „компензација“ за различите активности ових држава у прошлости, нарочито у контексту доприноса високоразвијених држава тзв. историјском загађењу животне средине. ¹⁵⁾ Иако су обавезе држава чланица основних међународних уговора у области климатских промена (и животне средине у целини) дефинисане на начин да се обезбеђује препознатљивост овог дела система управљања у области животне средине, питање односа између држава из Анекса I и држава које имају статус „нон-Анекс I“ има посебно место у расправи о реформи система управљања.

12) Kristian O. Fauchald: *International Environmental Governance: A Legal Analysis of Selected Options*, Fridtjof Nansen Institute. Lysaker, Norway, 2010. стр. 4-5.

13) Robert, Keohane, David Victor: *The Regime Complex for Climate Change*, Discussion Paper 2009-33, Harvard Project on International Climate Agreements, Cambridge, Mass. January 2010. стр. 24. http://belfercenter.hks.harvard.edu/files/KeohaneVictor_Final.pdf.

14) Говорећи о регионалној рањивости услед глобалних климатских промена извештај Међувладиног панела о климатским променама (IPCC) посебно анализира стања у следећим регионима: Африка, Поларни региони (Арктик и Антарктик), Сушна западна Азија (Средњи Исток и сушни део Азије), Аустралија, Европа, Латинска Америка, Северна Америка, мале острвске државе, умерени део Азије и тропска Азија. Robert T. Watson, et. al, (Eds), *A special Report of IPCC Working Group II*, Published for the Intergovernmental Panel on Climate Change, November 1997. стр. 6-15. Посебне основе за смањење ризика од катастрофа у оквиру Канцеларије УН за смањење катастрофа развијене су у оквиру региона Африке, Азије и Пацифика, Арабских држава, Европе и Америке. <http://www.unisdr.org/we/coordinate/regional-platforms>.

15) Видети, на пример: Lars Engberg-Pedersen, *Climate change negotiations and their implications for international development cooperation*, Danish Institute for International Studies, DIIS, Copenhagen, Denmark, 2011, 44.

Расподела терета услед смањења емисија гасова са ефектом стаклене баште, као и трошкова мера адаптације услед све израженијих климатских промена постаје прворазредно питање будућих преговора. У овом систему посебно интересантно место заузимају САД као држава која није чланица Кјото протокола и која избегава да преузме обавезе квантификованог смањење емисија гасова са ефектом стаклене баште. У сведочењу пред Комитетом за енергију и природне ресурсе Сената САД, *Levi* и *Rubenštajn* су изјавили да су поред разговора у оквиру УН, за САД нарочито важна још три елемента међународне сарадње у овој области. То су: билатерални ангажмани са државама као што је Кина, висок ниво координације у групама као што је Г 20 и институције попут Светске банке које треба да помогну развој у складу са захтевима у области животне средине.¹⁶⁾ Оваква перцепција приоритета САД од значаја је и за разумевање и редефинисање регионалне архитектуре управљања у области климатских промена. Она само делимично одражава и промене које су у последње две деценије (од како су ова питања на дневном реду међународног преговарачког процеса у складу са Оквирном конвенцијом УН о промени климе) настале у регионалним односима поводом питања климатских промена а које су условљене, преваходно, променама у међународним економским односима и положају неких држава са значајном стопом привредног раста. Промена положаја Кине условљена је развојним циљевима и променом положаја ове земље у међународној привреди, а одређене специфичности положаја Бразила, Индије, Јужне Африке и Русије имали су за последицу ново груписање држава у међународним односима чији је један од кључних аспекта повезан са климатским променама.

Ипак, расправа о регионалним аспектима управљања климатским променама најпре нас упућује на расправу о активностима међународних регионалних организација због претпоставке да регионалне организације најјасније испољавају регионалне карактеристике, укључујући и оне од значаја за област климатских промена.¹⁷⁾ Оквирна конвенција УН о промени климе у ставу 6. члана 1.

16) Michael A. Levi, David M. Rubenštajn: *Global Efforts to Combat Climate Change, Prepared Statement Before the Committee on Energy and Natural Resources*, United States Senate, November 17, 2009. стр. 1. <http://www.cfr.org/india/global-efforts-combat-climate-change/p20767>.

17) За шире о регионалним организацијама и њиховој улози у области климатских промена видети: Michael H. Glantz: *The Role of Regional Organizations in the Context of Climate Change*, NATO ASI Series, Series I: Global Environmental Change, Vol. 14. 1994.

дефинише појам “Регионална организација економске интеграције” чиме се, између осталог, посебно наглашава значај ових субјеката у систему управљања.¹⁸⁾ Регионалне димензије климатских промена, исто као и националне, назначане су и у контексту принципа заједничке али „издиференциране одговорности“ (члан 4. став 1); израде програма адаптације на климатске промене (члан 4. став 1. тачка б); обуке, образовања кадрова и информисања јавности (члан 6); финансијских механизма (члан 11, став 5); решавања спорова (члан 14); права гласа (члан 18. став 2); потписивања (члан 20); ратификације, прихватања, одобравања или приступања (члан 22); и ступања на снагу овог међународног уговора (члан 23. став 2 и 3).

3. Климатске промене и локални нивои управљања

Локалне димензије и специфичности климатских промена јасно су идентификовани као посебно питање нарочито са становишта доприноса појединих држава емисији гасова са ефектом стаклене баште, односно удела појединих држава, а нарочито великих градова у глобалној потрошњи енергије¹⁹⁾, затим појаве екстремних временских услова у појединим државама и регионима, итд.²⁰⁾ У односу на већ описане нивое управљања у области климатских промена, локални ниво управљања обухвата, најпре, систем управљања који се успоставља у свакој држави чланици појединих међународних уговора у области климатских промена и животне средине као носиоцу одговарајућих права и обавеза.²¹⁾ На овај начин систем управљања у области климатских промена зависан је и од

18) Овај појам “означава организацију коју су суверене државе датог региона формирале а у чију надлежност спадају питања која се регулишу овом Конвенцијом или њеним протоколима, и која је прописно овлашћена, у складу са својим интерним процедурама да одговарајућа документа потпише, ратификује, прихвати, одобри или им приступи”.

19) Видети: *Little Green Data Book*, World Bank, Washington, D.C., 2009; *World Energy Outlook*, International Energy Agency, Paris, France, 2010.

20) Локални аспекти управљања ризицима од појаве екстремних временских услова повезаним са климатским променама посебно се обрађују и у Извештају Међувладиног панела о климатским променама. *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation. A Special Report of Working Groups I and II of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, and New York, 2012. стр. 291-339.

21) Национални ниво управљања системом у области климатских промена представља окосницу обавеза које су преузеле државе чланице Оквирне конвенције УН о промени климе и Кјото протокола. Извештаји о спровођењу ових међународних уговора, које су државе чланице до сада подносиле, дају релативно комплетну представу о могућностима и слабостима система управљања у области климатских промена са националног становишта. За преглед извештаја видети сајт Оквирне конвенције УН о промени климе: http://unfccc.int/national_reports/items/1408.php.

општих карактеристика политичког система, функционисања институција правне државе, карактеристика и начина организовања локалне самоуправе, итд. Дакле, у основи се ради о националном нивоу управљања у контексту спровођења обавеза које проистичу из међународних уговора што нас упућује на питање националних карактеристика од значаја за спровођење међународних уговора и остваривање међународне сарадње.²²⁾ *Meadowcroft* сматра да, када је у питању управљање климатским променама на локалном нивоу, кључне димензије овог система обухватају различите елементе међу којима, у зависности од методолошког приступа, посебно значајним изгледају следећи: изградња стратешких капацитета, интегрисање климатских промена у доношење развојних одлука, мобилизација друштва, обука и образовање.²³⁾ При том би требало имати у виду да односи између националног и локалног у класичном смислу речи нису једнозначни и да су, у зависности од нивоа децентрализације власти у појединим државама, могућа различита решења надлежности и организације послова у области климатских промена.

РЕФОРМА СИСТЕМА УПРАВЉАЊА КЛИМАТСКИМ ПРОМЕНАМА КАО ДЕО РЕФОРМЕ СИСТЕМА УПРАВЉАЊА У ОБЛАСТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

а) У расправи о реформи система управљања у области климатских промена општу околност представља чињеница да се међународни преговори о новом споразуму „након 2012“ значајним делом и даље сматрају отвореним. Нема сагласности о више кључних питања укључујући циљеве смањивања емисија гасова са

22) За један покушај теоријске елаборације и изградње методологије мерења видети: Thomas Bernauer, Tobias Böhmelt: National climate policies in international comparison: The Climate Change Cooperation Index, *Environmental science & policy*, Elsevier, New York, 25 (2013) 196–206. У вези са овим је и питање веза између карактера политичких система и политике у области животне средине и климатских промена. Интересантно је да се процењује да државе са демократским уређењем немају бољи однос према питању климатских промена од оних којима се не придају карактеристике демократских. Међу факторима који доприносе одсуству одлучних акција у области климатских промена посебно се наводе: тенденције политичара да избегавају питања која могу да поларизују гласаче, подстицајне мере којима се настоје привући гласачи насупротив ригорознијих мера које могу предложити противници, утицај моћних економских лобија, амбивалентна улога медија у поједностављивању и поларизовању дебате, итд. James Meadowcroft: *Climate change governance*, Policy Research Working Paper 4941, World Bank, 2009, стр. 5.

23) Ibid, стр. 11-21.

ефектом стаклене баште и модалитете мера које би требало применити.²⁴⁾ У односу на општи контекст управљања у области животне средине требало би имати у виду да је широко распрострањено мишљење да постојеће структуре међународног управљања у области животне средине заслужују реформу и јачање као и да је постојећи број међународних режима управљања у области животне средине превелики.²⁵⁾ Посебна област у којој су потребне реформе глобалног система управљања је област адаптације на климатске промене будући да се процењује да су напори на плану спречавања климатских промена закаснили.²⁶⁾

Више је опција које су предложене у расправама о реформи система управљања у области животне средине. Консултативна група министара или високих представника о Међународном управљању у области животне средине формулисала је неколико таквих опција, у зависности од дефинисаних циљева, као што су: стварање глобалне организације са универзалним чланством ради координације и надгледања свих релевантних питања у области животне средине; оснивање средњерочне стратегије за област животне средине у оквиру система УН и координација свих активности у овој области у оквиру УН; удруживање секретаријата и заједничких служби кроз оснивање механизма за глобалну координацију активности свих постојећих међународних мултилатералних уговора у области животне средине; проширивање донаторске основе и установавање механизма за пријем приватно-филантропских донација; оснивање заједничког механизма за управљање свим фондовима у области животне средине; стварање мулти-тематске глобалне информативне мреже састављене од националних, међународних их независних научних експерата која би разматрала утицаје промена у животној средини на живот и издавала рана упозорења; оснивање националних тимова за област животне средине и развоја или

24) За основне назнаке видети: Bert, Metz: *Controlling Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 2010. стр. 334-348. За резултате последње 18. конференције држава чланица Оквирне конвенције о промени климе која је одржана у Дохи видети: *Report of the Conference of the Parties on its eighteenth session, held in Doha from 26 November to 8 December 2012*, FCCC/CP/2012/8, 28 February 2013.

25) Moltke, K., On Clustering International Environmental Agreements, in Winter, G., (Ed) *Multilevel Governance of Global Environmental Change: Perspectives from Science, Sociology and the Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006. pp. 409-410; Sylvestore, J. T. Manga: International Environmental Governance reform within the United Nations: Seeking more sustainability towards and beyond Rio + 20 Earth Environment Summit, *Revue quebequoise de droit international*, Montreal, Quebec, Canada, 23.2, 2010, стр. 224.

26) Ibid, стр. 56-57.

канцеларија у постојећим међувладиним организацијама у земљама у развоју широм света, итд.²⁷⁾ Нешто касније (у новембру 2010. године) пет могућих опција је посебно размотрено и то: јачање УНЕП-а, оснивање нове „кровне“ организације за област одрживог развоја, оснивање специјализоване агенције (нпр. Међународне организације за животну средину), реформа Економског и социјалног савета УН, односно Комисије за одрживи развој и јачање институционалних реформи, односно побољшање перформанси постојећих структура.²⁸⁾ Дакле, основна матрица расправа о реформи система управљања у области климатских промена највећим делом се везује за реформу система управљања у области животне средине у целини.²⁹⁾ Најјасније груписање идеја о реформи разматра *Fauchald*. Поред модела који је заснован на јачању УНЕП-а, посебно се разматрају и модел који подразумева јачање и координацију постојећег институционалног оквира заснованог на мрежи међународних уговора у области животне средине, као и модел који би значао формирање Међународне организације за животну средину као специјализоване агенције.³⁰⁾ Предлози у вези са јачањем координативне улоге у систему аргуменују се, између осталог, и податком да у оквиру система УН делује преко четрдесет агенција и других тела која имају неке надлежности у области животне средине. Осим тога, у систему постоји четрдесетипет међународних уговора релевантних за област животне средине са најмање 72 државе чланице и различитим фондовима и финансијским механизмима. Међутим, не постоји ни једна институција која има координативну улогу у овом систему.³¹⁾

27) *Building on the Set of options for improving international environmental governance of the Belgrade Process*, First meeting of the Consultative Group of Ministers or High-level Representatives on International Environmental Governance, Nairobi, Kenya, 7-9 July 2010, UNEP, 20 July 2010, стр. 6. http://www.rona.unep.org/documents/partnerships/IEG/Co-Chairs_Summary.pdf.

28) Annotated table of broader IEG reform in a standardised format, Information note from the Executive Director of UNEP, Second meeting of the Consultative Group of Ministers or High-level Representatives on International Environmental Governance, Helsinki, 21-23 November 2010, UNEP 7 September 2010. стр. 2-7. http://www.rona.unep.org/documents/partnerships/IEG/Standardised_format_for_comparative_analysis_-_draft_for_comments.pdf.

29) Marjanneke J. Vijge: *Towards a World Environment Organisation: Identifying the Barriers to International Environmental Governance Reform*. Global Governance Working Paper No 40. The Global Governance Project. Amsterdam, 2010. стр. 2-5.

30) Kristian O. Fauchald: *International Environmental Governance: A Legal Analysis of Selected Options*, Fridtjof Nansen Institute. 2010. стр. 9-13.

31) Draft Elaboration of Ideas for Broader Reform of International Environmental Governance, Information note from the co-Chairs of the Consultative Group, Second meeting of the

б) Полазна претпоставка за расправу о реформи система управљања у области животне средине и климатских промена, у делу који ову реформу везује за реформу Програма УН за животну средину (УНЕП-а), је сагледавање постојећег стања функционисања овог тела. Резолуцијом Генералне скупштине УН (A/RES/27/2997), од 15. децембра 1972. године („Институционални и финансијски аранжмани за међународну сарадњу у области животне средине“), предвиђено је да мандат Управног савета Програма УН за животну средину обухвата следеће активности: јачање међународне сарадње и предлагање, према потреби, одговарајуће политике; обезбеђење општег оквира за смернице и координацију програма у области животне средине у оквиру система УН; разматрање периодичних извештајљ извршног директора УНЕП-а о спровођењу програма у области животне средине; праћење стања животне средине у свету; унапређење прикупљања, процене и размене релевантних међународних научних и професионалних информација; преиспитивање утицаја националних и међународних политика у области животне средине на земље и развоју; разматрање и одобравање годишњих програма коришћења средстава Фонда за животну средину.³²⁾

Сматра се да је најзначајније достигнуће овако успостављеног система (оличеног у УНЕП-у) подстицање развоја свести о проблемима у области животне средине, односно подстицање различитих других субјеката у систему управљања на различитим нивоима.³³⁾ Ипак, од како је формиран овај програм (1972. године) једна од основних замерки на начин његовог функционисања односи се на одсуство не зависности у доношењу одлука. Са овим се најчешће повезују и аргументи који се односе на недостатак финансијских средстава за реализацију циљева за које је формиран.³⁴⁾ *Chambers* сматра да су се околности, у односу на време када је УНЕП формиран, значајно промениле и неки недостаци у функционисању

Consultative Group of Ministers or High-level Representatives on International Environmental Governance, Helsinki, 21-23 November 2010, стр. 12. http://www.rona.unep.org/documents/partnerships/IEG/Elaboration_of_Ideas_for_Broader_Reform_of_IEG_9_options_Draft_for_comments.pdf.

- 32) *Institutional and financial arrangements for international environmental cooperation*, Resolution adopted by the General Assembly, 2997 (XXVII). A/RES/27/2997, 15 December 1972.
- 33) Maria Ivanova: *Global Governance in the 21st Century: Rethinking the Environmental Pillar*, University of Massachusetts, Boston, 2012. стр. 7.
- 34) Simon H. Olsen, Mark Elder: *Strengthening International Environmental Governance by Two-phased Reform of UNEP: Analysis of Benefits and Drawbacks*, IGES Policy Report, Kanagawa, Japan, 2011. стр. 3.

УНЕП могу бити окарактерисани као менаџерски и бирократски. Међутим, један део њих има „дубље и структуралне узроке“ и повезује се са недостатком „политичког ауторитета“, слабостима у координацији међународних мултилатералних уговора, не могућности да се обезбеди поуздана научна основа за доношење одлука, итд. Овоме се додају и проблеми повезани са уско дефинисаним мандатом, малим буџетом и ограниченом подршком.³⁵⁾

в) Достигнути ниво међународно-правног регулисања у области животне средине има карактер општег оквира за разумевање могућности за реформу система без обзира да ли у средиште расправе ставили уговоре као такве или питање реформе УНЕП, односно стварање нове међународне организације, као специјализоване агенције у систему УН. При том би требало имати у виду да се процењује да је управљање путем система који се успоставља на основу међународних уговора повезан са различитим тешкоћама.³⁶⁾ Оваква процена је утемељена, између осталог, и у чињеници да је за област климатских промена релевантан читав спектар међународних уговора у области животне средине. У таквим околностима УНЕП пружа услуге секретаријата за девет међународних глобалних уговора и протокола као и за осам међународних уговора регионалног карактера. Истовремено, значајан број међународних организација врши функције секретаријата за један број међународних уговора у области животне средине (Међународна поморска организација, Организација за исхрану и пољопривреду, Међународна организација рада, УНЕСКО, Међународна агенција за атомску енергију, итд).³⁷⁾

Biermann сматра да је прва од девет области за које се процењује да су потребне хитне реформе институција и система управљања у области одрживог развоја управо јачање улоге међународних уговора у области животне средине. То подразумева и решавање сукоба између појединих међународних уговора и попуњавање празнина кроз припрему и закључивање нових међународних уго-

35) Bradneee, W. Chambers: *Reform of international environmental governance: an agenda for the Commonwealth*, Commonwealth Secretariat, Commonwealth Heads of Government Meeting on Reform of International Institutions, London, 2008. стр. 2, 3.

36) Thomas Bernauer, Lena Schffer: *Climate Change Governance*, Center for Comparative and International Studies, Zurich, 2010. стр. 19.

37) Интересантан је податак да је у периоду од петнаест година (1992-2007) у оквиру 16 међународних уговора који су анализирани, одржано 540 састанака са укупно донесених 5084 одлуке и очекује се да ће број састанака и одлука у будућности да значајно расте. UNEP/GC.25/16/Add. 1, 24 December 2008, стр. 6.

вора.³⁸⁾ Излажући идеје у вези са унапређењем сарадње између различитих механизма установљених већ постојећим међународним уговорима у области животне средине *Fauchald* у посебној категорији разматра могућности које се односе на групу прописа у области климатских промена под чиме се подразумевају, поред Оквирне конвенције УН о промени климе и Кјото протокола, и Бечка конвенција о заштити озонског омотача са Монреалским протоколом и Конвенција УН о борби против дезертификације.³⁹⁾ Први предлог се односи на јачање координације унутар УНЕП-а, а други на јачање сарадње и координације између међународних уговора који се односе на област хемикалија, односно тзв. кластерисање, односно јачање сарадње између институција формираних на основу међународних уговора у области заштите биодиверзитета.

Систем институција формираних Оквирном конвенцијом УН о промени климе заслужује посебно разматрање. *Eckersley* се залаже за формирање посебног Савета за климатске промене, у оквиру овог међународног уговора, који би обухватио државе највеће емитере гасова са ефектом стаклене баште.⁴⁰⁾ На трагу ове дискусије неки аутори сматрају да би будуће активности које спроводе институције Оквирне конвенције УН о промени климе требало децентрализовати. Истовремено, неки аутори уместо расправе о „полицентричном“ или децентрализованом систему управљања указују на потребу концентрације расправе на постојећи систем управљања у области климатских промена чија је основна карактеристика „фрагментисаност“.⁴¹⁾

38) Поред реформе УНЕП-а и Комисије УН за одрживи развој, јачања националних система управљања, јачања јавно-приватног партнерства, јачање одговорности и легитимности одлука у систему управљања и јачања једнакости између држава и унутар држава. Frank Biermann (et. al): Transforming governance and institutions for global sustainability: key insights from the Earth System Governance Project, *Current Opinion in Environmental Sustainability*, Elsevier, New York, 2012, 4:51–60.

39) Kristian O. Fauchald: *International Environmental Governance: A Legal Analysis of Selected Options*, Fridtjof Nansen Institute. Lysaker, Norway, 2010. стр. 35-39. При том се детаљније разматрају могуће опције у случају да се ови правни режими прикључе једном од постојећих правних режима или да се формира посебни режим. У случају Конвенције УН о борби против дезертификације анализирају се опције у случају да се овај режим снажније повеже са групом међународних уговора у области биодиверзитета.

40) Залажући се за тзв. инклузивни минилатерализам на раучун ексклузивног минилатерализма, када су у питању преговори о климатским променама, *Eckersley* у основи супроставља теоријске аргументе минилатерализма мултилатерализму у целини. Robyn Eckersley: Moving Forward in the Climate Negotiations: Multilateralism or Minilateralism?, *Global Environmental Politics* 12:2, May 2012, стр. 24-42.

41) Asselt, Harro van, Fariborz Zelli, *Connect the Dots: Managing the Fragmentation of Global Climate Governance*, Earth System Governance Working Paper No. 25. Lund and Amsterdam: Earth System Governance Project. 2012. стр. 9, 10.

г) Формирање Међународне организације за животну средину, као специјализоване агенције у систему УН, једно је од питања које се већ дужи низ година намеће као посебно питање у оквиру расправа о реформи система управљања у области животне средине. Бројна су питања која се отварају у овим расправама, од оних правно-техничког карактера повезаних са формирањем једне нове организације и њеног увезивања у већ постојећи систем УН, преко питања дефинисања њених надлежности, односно разграничења надлежности у односу на друге међународне организације које већ обављају одређене активности релевантне за област животне средине, до регулисања питања финансирања овакве организације, начина доношења одлука који би требало да уважи специфичне односе између земаља у развоју и високоразвијених земаља, итд.⁴²⁾ Због испреплетаних интереса различитих субјеката и оштре поларизације између појединих држава и група држава у вези са будућности преговора о климатским променама, односно обавезама које треба да преузму, изгледа да формирање посебне организације у овом тренутку представља сувише сложен изазов.

ЛИТЕРАТУРА

- Bernauer, Thomas, Böhmelt Tobias: National climate policies in international comparison: The Climate Change Cooperation Index, *Environmental science & policy*, Elsevier, New York, 25/2013, 196–206.
- Biermann, Frank, *Reforming Global Environmental Governance: The Case for a United Nations Environment Organisation (UNEO)*, Earth System Governance Project, and VU University Amsterdam, The Netherlands. February 2011.
- *Building on the Set of options for improving international environmental governance of the Belgrade Process*, First meeting of the Consultative Group of Ministers or High-level Representatives on International Environmental Governance, Nairobi, Kenya, 7-9 July 2010, UNEP, 20 July 2010.
- Chambers, W. Bradnee: *Reform of international environmental governance: an agenda for the Commonwealth*, Commonwealth Secretariat, Com-

42) За шире видети, на пример: Marjanneke J. Vijge: *Towards a World Environment Organisation: Identifying the Barriers to International Environmental Governance Reform*. Global Governance Working Paper No 40. Amsterdam, 2010. <http://www.glogov.org/images/doc/WP40.pdf>. Frank Biermann: *Reforming Global Environmental Governance: The Case for a United Nations Environment Organisation (UNEO)*, Earth System Governance Project, and VU University Amsterdam, The Netherlands. February 2011. <http://www.stakeholderforum.org/fileadmin/files/WEO%20Biermann%20FINAL.pdf>.

- monwealth Heads of Government Meeting on Reform of International Institutions, London, 2008.
- Eckersley Robyn: Moving Forward in the Climate Negotiations: Multilateralism or Minilateralism?, *Global Environmental Politics*, MIT Press Journals, Cambridge, MA USA, 12:2, May 2012, 24-42.
 - Engberg-Pedersen, Lars: *Climate change negotiations and their implications for international development cooperation*, Danish Institute for International Studies, DIIS, Copenhagen, Denmark, 2011.
 - Fauchald, Ole Kristian: *International Environmental Governance: A Legal Analysis of Selected Options*, Fridtjof Nansen Institute. Lysaker, Norway. 2010.
 - *The Global Climate Change Regime*, Council on Foreign Relations, New York, 2013.
 - Ivanova, Maria: *Global Governance in the 21st Century: Rethinking the Environmental Pillar*, University of Massachusetts, Boston, 2012.
 - Keohane, Robert, Victor, David: *The Regime Complex for Climate Change*, Discussion Paper 2009-33, Cambridge, Mass.: Harvard Project on International Climate Agreements, January 2010. http://belfercenter.hks.harvard.edu/files/KeohaneVictor_Final.pdf.
 - Meadowcroft, James: *Climate change governance*, Policy Research Working Paper 4941, World Bank, 2009.
 - Michonski, Katherine, Levi, A. Michael: *Harnessing International Institutions to Address Climate Change*, Working Paper, March, Council on Foreign Relations, New York, 2010.
 - Moltke, K., On Clustering International Environmental Agreements, in Winter, G., (Ed) Müller, Joachim: *Explaining international organizations, United Nations System Coordination: The Challenge of Working Together*, Brill, The Hague, 2010.
 - Olsen, H. Simon, Elder, Mark: *Strengthening International Environmental Governance by Two-phased Reform of UNEP: Analysis of Benefits and Drawbacks*, IGES Policy Report, Kanagawa, Japan, 2011.
 - Тодић, Драгољуб, Димитријевић, Душко, „Климатске промене и Уједињене нације“, *Правни живот*, Удружење правника Србије, Београд, бр. 12/2012, стр. 259-276.
 - UNEP/GC.25/16/Add. 1, 24 December 2008. <http://www.unep.org/gc/gc25/working-docs.asp>.
 - Vijge, J. Marjanneke: 2010. *Towards a World Environment Organisation: Identifying the Barriers to International Environmental Governance Reform*. Global Governance Working Paper No 40. Amsterdam et al.: The Global Governance Project. <http://www.glogov.org/images/doc/WP40.pdf>

Dragoljub C. Todić

**CLIMATE CHANGE AND REFORM
OF THE GOVERNANCE SYSTEM**

Resume

The complexity of the system of governance in the area of climate change is caused by various factors. Therefore, there are more issues that have to be tackled prior whose solution impact on the way of organizing institutions in the field of the climate change as an element of governance system. Generally speaking, the role of the various institutions in the system at the global, regional and national levels should be viewed in the context of achieving the defined objectives as well as regulatory provisions contained in the various sources of international and national law. The general framework of the system established by the UN Framework Convention on Climate Change and the Kyoto Protocol and other international agreements in the field of environment, is subject of the review particularly from the aspect of its effectiveness in the context of discussions on the future of the negotiations under the Kyoto Protocol. The first commitment period for reducing emissions of greenhouse gases in the Kyoto Protocol member states has expired and there is no consensus about future goals. The combination of specific regional and national interests of individual countries has resulted in a new grouping of countries and new ideas on the modalities of the institutional arrangements. This starts with the basic elements of the institutional governance system established by relevant international agreements, then the current results and open issues in the functioning of the United Nations Environment Programme (UNEP) and a number of specialized agencies of the UN system. Most of the leading international organizations of the regional character implement special activities and have organizational units dealing with climate change. The main content of the national entities' role in the system are the obligations under international treaties and national laws of individual countries, while problems of the implementation efficiency of the international obligations are linked with the characteristics of international law in general. In the literature the eminent is almost general consensus that the current system of governance has multiple system deficiencies and to reform the governance system involves institutional reform at the global level (particularly the reform of the existing system of international multilateral treaties in the field of Environment and the UNEP), with the pos-

sibility of establishing a separate international organization that would be (possibly as a specialized agency of the UN system) dealing with environmental issues. There are more possible modalities and implications of each of these options, i.e. a combination of several different options. However, the system reform is in the shade of the need to define global perspective toward climate change as a problem and for the states who are largest emitters to agree on greenhouse gases. This applies both to the objectives and the instruments to achieve defined goals. Moreover, that implies a need for changes in the relationship between global, regional and national levels of governance as well as the establishment of the clear mechanisms of cooperation between the different levels of governance.

Keywords: environment, climate change, UNEP, international treaties, regional international organizations, the reform of the governance, the World Environment Organization.