

Marek Pietraś

Udział podmiotów pozarządowych w międzynarodowej współpracy ekologicznej

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia 5, 9-30

1998

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN — POLONIA

VOL. V

SECTIO K

1998

Zakład Stosunków Międzynarodowych Wydziału Politologii UMCS

MAREK PIETRAŚ

*Udział podmiotów pozarządowych w międzynarodowej
współpracy ekologicznej¹*

Non-governmental organizations facing international environmental Cooperation

Znaczącym i doniosłym uzupełnieniem aktywności państw i organizacji międzyrządowych na rzecz rozwiązywania problemów ekologicznych oraz eliminowania związanych z nimi zagrożeń stają się działania podmiotów pozarządowych. Podmioty te rozumiane są tu jako zorganizowane grupy społeczne, które w swych działaniach wykraczają poza granice państw w celu zmieniania lub utrwalania stanów rzeczy w odniesieniu do ekologicznej płaszczyzny środowiska międzynarodowego. Ich aktywność przyczynia się do przeciwdziałania zagrożeniom ekologicznym oraz pogłębiania stabilizujących więzi między państwami i narodami. Stają się więc ważnym elementem działań na rzecz zapewniania bezpieczeństwa ekologicznego. J. Kukułka uważa nawet, że koniecznym warunkiem efektywności międzynarodowych działań proekologicznych

¹ Publikacja powstała dzięki następującym stypendiom: MacArthur Foundation, Social Science Research Council, zrealizowanym na uniwersytecie w Pittsburghu; Komisji Unii Europejskiej w ramach Programu Współpracy Naukowo-Technicznej z Europą Środkowo-Wschodnią, zrealizowane na Uniwersytecie Londyńskim; programu TEMPUS zrealizowanemu na uniwersytecie Europejskim we Florencji. Ponadto została wykonana w ramach Research Support Scheme, Soros Foundations, będącego częścią Open Society Institute.

jest zredukowanie roli rządów na rzecz zwiększenia roli podmiotów pozarządowych.² Właśnie w tym obszarze wykazują one szczególną aktywność. Świadczy o tym także ich rozwój ilościowy. W początkach lat dziewięćdziesiątych Centrum Łączności Ekologicznej w Nairobi zrzeszało 340 organizacji członkowskich i współpracowało z około 8000 pozarządowych organizacji ekologicznych na całym świecie.³

ROZWÓJ PODMIOTÓW POZARZĄDOWYCH JAKO PRAWIDŁOWOŚĆ STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH

Udział podmiotów pozarządowych w rozwiązywaniu problemów ekologicznych, zapoczątkowany na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych, oraz zakres tego zjawiska i możliwość wpływania na stosunki międzynarodowe, nawet w ich wymiarze globalnym, określane są jako jeden ze społecznych i politycznych fenomenów ostatnich lat⁴ czy też wydarzenie historyczne.⁵ Zjawisko to stanowi jednak odzwierciedlenie ogólnej prawidłowości rozwoju stosunków międzynarodowych, jaką jest nie tylko wzrost liczby ich uczestników, lecz także pogłębianie się ich różnorodności.⁶ Oznacza to, że mimo niezaprzeczalnej dominacji państw następuje wyłanianie się, równoległej do państwowej, struktury interakcji politycznych, które są wynikiem działań podejmowanych przez zdecentralizowane, lokalne podmioty, i funkcjonują „w poprzek” granic państwowych. Zjawisko to R. Lipschutz określił mianem „globalnego społeczeństwa obywatelskiego” (*global civil society*).⁷ J. N. Rosenau pisze o podmiotach pozbawionych suwerenności (*sovereignty free factors*).⁸

² J. Kukułka, *Ekologiczna koncepcja ładu międzynarodowego*, [w:] *Stosunki międzynarodowe i polityka. Wyzwania końca stulecia. Księga jubileuszowa na 65-lecie Profesora Bogusława Mrozka*, Warszawa 1995, s. 153.

³ J. Vogler, *Global Commons. The Regime Analysis*, Chichester 1995, s. 30.

⁴ R. Lipschutz, *Learn of the Green World: Global Civil Society, Global Environmental Change and Social Learning*. Referat na doroczną konferencję ISA, 23–27 marca 1993, Acapulco, Meksyk, s. 12.

⁵ L. K. Caldwell, *Environmental Policy: Emergence and Dimensions*, Durham 1990, s. 9.

⁶ I. Popiuk-Rysińska, *Uczestnicy stosunków międzynarodowych, ich interesy i oddziaływanie*, [w:] E. Haliżak, R. Kuźniar (red.), *Stosunki międzynarodowe, Geneza, struktura, funkcjonowanie*, Warszawa 1994, s. 99.

⁷ R. Lipschutz, *Reconstructing world politics: The emergence of global civil society*, „Millennium: Journal of International Studies” 1992, nr 3, s. 390.

⁸ J. N. Rosenau, *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*, Princeton 1990, s. 114 i nast. oraz s. 243–288.

Z kolei H. Bull proces wyłaniania się podmiotów pozarządowych określał mianem kształtowania się „nowego średniowiecza”,⁹ a M. Shaw pisał o wkraczaniu w okres postmiędzypaństwowych stosunków międzynarodowych, gdzie podmioty pozapaństwowe nie powinny być postrzegane w roli „intruzów” środowiska międzynarodowego.¹⁰ Oznacza to, że jego państwowocentryczna struktura uzupełniana jest strukturą niepaństwową, zwaną też transnarodową. Z. Brzeziński wskazywał więc, że „żyjemy między dwoma epokami. Między minioną epoką państw narodowych a nieznaną przyszłością”.¹¹

J. N. Rosenau zjawisko to traktuje jako element procesu bifurkacji podmiotowej struktury środowiska międzynarodowego, w którego wyniku, obok systemu państw scentralizowanych, wyraźnie kształtuje się głęboko zróżnicowany system niesuwerennych podmiotów pozarządowych. Oznacza ono proces zastępowania świata państwowocentrycznego przez wielocentryczny.¹² Mimo iż obydwa „światy” są integralnym elementem tej samej rzeczywistości międzynarodowej, charakteryzuje je wiele odrębnych cech specyficznych. Świat państwowocentryczny na tle wielocentrycznego wydaje się być o wiele bardziej dojrzały, wykrystalizowany i zorganizowany. Zamyka się w kanonach westfalskiego systemu stosunków międzynarodowych, a więc suwerennie równych państw, koncentrujących się na własnym bezpieczeństwie i integralności terytorialnej, których zachowania regulowane są przez prawo międzynarodowe. Mimo formalnej równości faktycznie są głęboko nierówne, stąd tworzą strukturę zhierarchizowaną, z dominującą rolą mocarstw. Cechą systemu państw jest względnie wysoki poziom instytucjonalizacji i rozwój więzi kanałami dyplomatycznymi oraz względnie niska zdolność adaptacji wobec zachodzących zmian.

Świat wielocentryczny w wielu kwestiach jest zupełnym przeciwieństwem tego państwowocentrycznego. Charakteryzuje go niski poziom wykry-

⁹ H. Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, London 1977, s. 254, 255.

¹⁰ M. Shaw, *Global Society and Global Responsibility: The Theoretical, Historical and Political Limits of „International Society”*, „Millennium: Journal of International Studies” 1992, nr 3, s. 431.

¹¹ J. Brzeziński, *Between Two Ages: America's Role in the Technetronic Era*, Harmondsworth 1976, s. 5.

¹² J. N. Rosenau, *Global changes and theoretical challenges: Towards a postinternational politics for the 1990s.*, [w:] E.-O. Czempiel, J. N. Rosenau (eds.), *Global Changes and Theoretical Challenges. Approaches to World Politics for the 1990s.*, New York 1989, s. 8; tegoż, *Turbulence...*; J. N. Rosenau, *Patterned chaos in global life: Structure and process in two worlds of world politics*, „International Political Science Review”, 1988, nr 4, s. 327–364.

stalizowania form przejawiania się. Na jego strukturę składają się setki tysięcy zróżnicowanych podmiotów pozapaństwowych. Koncentrują się na odmiennych niż państwa problemach, z reguły bliskich potrzebom społecznym jak środowisko naturalne, prawa człowieka, itp. Przywództwo pełnią podmioty nie najpotężniejsze, lecz najbardziej innowacyjne, a więc o dużych możliwościach rozpoznawania tendencji rozwojowych życia społecznego i adaptowania się do zachodzących zmian. Jego cechą jest ciągle niski, chociaż podlegający rozwojowi, poziom instytucjonalizacji i formalizacji wzajemnych kontaktów i współpracy (zob. tab. 1).

Tab. 1. Porównanie świata państwowocentrycznego i wielocentrycznego
A comparison between state-centric and multi-centric worlds

	Świat państwowocentryczny	Świat wielocentryczny
Liczba głównych podmiotów	ponad 190 państw	setki tysięcy podmiotów
Główne zainteresowania podmiotów	bezpieczeństwo i unikanie dominacji innych państw	zachowanie autonomii
Główne cele podmiotów	zachowanie integralności terytorialnej	ochrona ekosystemów, wzrost udziału w rynku światowym, ochrona praw człowieka, itp.
Ostateczny argument w procesie realizacji celów	przemoc fizyczna	wycofanie się ze współpracy
Normy systemów	reguły prawa, zwłaszcza te istotne dla zachowania suwerenności	regulacje praw człowieka, ochrony środowiska, sprawiedliwości społecznej, itp.
Modele współpracy	formalne sojusze	czasowe koalicje, czasami stabilne struktury
Reguły interakcji między podmiotami	praktyka dyplomatyczna	duże bogactwo form współpracy: ad hoc, zinstytucjonalizowana, itp.
Dystrybucja potęgi	hierarchiczna, zależna od zgromadzonego potencjału	względna równość
Przywództwo	wykonywane przez mocarstwa	najbardziej innowacyjne podmioty
Inytucjonalizacja	dobrze rozwinięta	w procesie rozwoju
Zdolność zmian, adaptacji	względnie niska	względnie wysoka

Źródło: J. N. Rosenau, *Patterned chaos in global life: Structure and process in the two worlds of world politics*, „International Political Science Review” 1988, nr 4, s. 337 i nast.

Skutkiem tego procesu jest postępująca złożoność środowiska międzynarodowego. Obok tradycyjnych stosunków międzypaństwowych powstaje skomplikowana sieć kontaktów i więzi między państwami i podmiotami pozarządowymi oraz między tymi ostatnimi. Ponadto podmioty pozarządowe, ich działania oraz ukształtowana struktura więzi prowadzą

do relatywizacji roli państw¹³ oraz zjawisk, problemów i procesów międzynarodowych, które wcześniej były analizowane z perspektywy państwowocentrycznej.¹⁴ Tym samym analiza złożonych problemów ekologicznych i międzynarodowej współpracy w tym zakresie byłaby głęboko niepełna bez uwzględniania działań podmiotów pozarządowych, których interakcje i więzi stały się trwałym elementem współokreślającym dynamikę środowiska międzynarodowego.

GENEZA I EWOLUCJA DZIAŁAŃ PODMIOTÓW POZARZĄDOWYCH W PŁASZCZYŹNIE EKOLOGICZNEJ

Na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych w Europie Zachodniej oraz Ameryce Północnej zainicjowany został względnie masowy proces formowania grup ekologicznych na szczeblu lokalnym. Sukcesy tych grup doprowadziły do powstania organizacji ogólnopaństwowych. W końcu lat siedemdziesiątych i w latach osiemdziesiątych w wielu państwach stały się one nie tylko znaczącą siłą polityczną, „szturmującą” poprzez wybory parlamenty, lecz także istotnym elementem w strukturze interakcji i więzi w środowisku międzynarodowym, co oznacza, że proces umiędzynarodowienia decyzji i działań ekologicznych dotyczy także organizacji pozarządowych. Stało się tak tym bardziej, że już w czasie konferencji sztokholmskiej z 1972 roku ukształtowana została praktyka równoległych obrad rządów i organizacji pozarządowych, która symbolicznie nobilitowała te ostatnie do rangi równoprawnego podmiotu międzynarodowej polityki ekologicznej.

Na przesłanki ewolucji oraz rosnącej popularności ruchów i organizacji ekologicznych składa się kilka elementów. Po pierwsze, szybka industrializacja i wzrost gospodarczy przyczyniły się do wzrostu poziomu zanieczyszczeń środowiska naturalnego, a to zwiększyło ekologiczne zagrożenia dla zdrowia i życia ludzi. Ludzie zaczęli być świadomi wrażliwości i podatności ekosystemów jako „systemów podtrzymujących życie” na zaburzenia ich równowagi.¹⁵ Tym samym od początku swego istnienia

¹³ Z. Brzeziński pisał w tym kontekście o paradoksie potęgi światowej, jakim jest zmniejszanie się roli państw narodowych. Zob. tegoż, *Bezład. Polityka światowa na progu XXI wieku*, Warszawa 1994, s. 83.

¹⁴ P. Ghilis, *International civil society: International non-governmental organizations in the international system*, „International Social Science Journal” 1992, August, Vol. 133, s. 417.

¹⁵ Zob. S. Kamieniecki, *Political mobilization, agenda building and international environmental policy*, „Journal of International Affairs” 1991, vol. 44, s. 340–341.

pozarządowe organizacje ekologiczne związane są z przeciwdziałaniem zagrożeniom ekologicznym. Po drugie, jak wskazywał Ronald Inglehart, młodszym generacjom właściwy jest postmaterialistyczny typ świadomości, wrażliwy między innymi na ochronę środowiska. Stworzyło to przesłanki zmiany preferowanych wartości społecznych, a w konsekwencji zmiany struktur organizacyjnych i kierunków działań społecznych.¹⁶ Po trzecie, istotne przesłanki działań organizacji i ruchów ekologicznych tworzyły „otwarte”, demokratyczne systemy polityczne.

Wymienione uwarunkowania, a zwłaszcza ostatnie, sprawiały, że rozwój organizacji ekologicznych w Europie Środkowej i Wschodniej do 1989 roku napotykał wiele trudności, przez co w Europie jako całości wystąpiła znaczna asymetria poziomu rozwoju, stopnia organizacji oraz możliwości transnarodowej współpracy ekologicznych organizacji pozarządowych. Intensywnemu ich rozwojowi i transnarodowej współpracy w Europie Zachodniej towarzyszył ich brak lub szczątkowe formy istnienia i działań – najczęściej jako ugrupowań opozycyjnych – w Europie Środkowej i Wschodniej, a co za tym idzie brak udziału w międzynarodowej współpracy. Tu bowiem do najstarszych ugrupowań ekologicznych należy Polski Klub Ekologiczny, powstały we wrześniu 1980 roku, oraz utworzone na Węgrzech w 1984 roku Koło Dunaju.¹⁷

Znaczące impulsy rozwoju ruchów ekologicznych w tej części Europy stworzyła katastrofa w Czarnobylu. Nowe ugrupowania ekologiczne, i to nie tylko jako bezpośrednia reakcja na katastrofę, zaczęły powstawać w byłym ZSRR, byłej Czechosłowacji oraz Rumunii i Bułgarii. Dopiero przełom lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, w warunkach demokratyzacji i postępującej otwartości systemów politycznych, przyniósł lawinowy rozwój ruchów ekologicznych, a ich cechą stało się duże rozdrobnienie. Wiele ugrupowań powstawało bowiem po to, aby protestować przeciw istnieniu lub budowie konkretnych elektrowni nuklearnych, zapór czy innych obiektów przemysłowych. Na Ukrainie i Białorusi szczególnie rozwinęły się ekologiczne ruchy antynuklearne, które stały się ważnym źródłem informacji o zagrożeniach spowodowanych przez katastrofę czarnobylską.

Asymetrię rozwoju oraz dysproporcje, dotyczące możliwości transnarodowej współpracy organizacji ekologicznych z Europy Wschodniej i Zachodniej, były dostrzegane i podejmowane przez nie same. Zagad-

¹⁶ R. Inglehart, *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton 1990.

¹⁷ Szerzej na ten temat zob. B. Jancar, *Chaos as an explanation of the role of environmental groups in East European politics*, [w:] W. Rüdiger (ed.), *Green Politics Two*, Edinburgh 1992, s. 162–163.

nieniami tymi zajmowała się, zorganizowana w Sofii w październiku 1991 roku, konferencja organizacji ekologicznych z Europy Wschodniej i Zachodniej. W przyjętych dokumentach: Oświadczeniu z Sofii¹⁸ oraz Deklaracji sofijskiej,¹⁹ wskazywano na przyczyny słabości organizacji ekologicznych w Europie Wschodniej. Zaliczono do nich: a) niski poziom rozwoju społeczeństw obywatelskich, b) trudności gospodarcze, sprawiające, iż w hierarchii priorytetów społecznych problematyce ekologicznej przypadło znaczenie drugorzędne, c) niski poziom świadomości ekologicznej.²⁰ Stąd postulowano, aby współpraca organizacji ekologicznych z Europy Wschodniej i Zachodniej prowadziła nie tylko do rozwiązywania konkretnych problemów ekologicznych, lecz także służyła wspieraniu potencjału i możliwości działania tych pierwszych, które w początkowym okresie funkcjonowania dosyć mocno uzależnione są od wsparcia finansowego i technicznego ze strony organizacji zachodnio-europejskich.

EWOLUCJA AKCEPTACJI DZIAŁAŃ PODMIOTÓW POZARZĄDOWYCH

Wobec przedstawionych prawidłowości rozwoju współczesnych stosunków międzynarodowych obecnie istnieje już nie tylko powszechna polityczna akceptacja działań podmiotów pozarządowych na rzecz rozwiązywania problemów ekologicznych, lecz formułowany jest pogląd o konieczności takich działań. Zwłaszcza dotyczy to zapobiegania zagrożeniom ekologicznym i promowania idei rozwoju samopodtrzymującego. Poglądy te podlegały jednak znaczącej ewolucji, która przebiegała od akceptacji udziału obywateli w rozwiązywaniu lokalnych problemów ekologicznych, do eksponowania potrzeby międzynarodowej współpracy zorganizowanych grup społecznych w tym zakresie, oraz od eksponowania „prostego” udziału jednostek i grup społecznych w rozwiązywaniu problemów ekologicznych, do akcentowania znaczenia tego udziału dla

¹⁸ *Sofia Statement representatives of central and East European non-governmental organizations met at conference „Ecology, Politics and Environmental NGOs in Central and Eastern Europe”* Sofia, 14–17 October 1991.

¹⁹ *Sofia Declaration*, 14–18 October 1991.

²⁰ Na temat barier rozwoju organizacji ekologicznych w Europie Środkowej i Wschodniej zobacz także: M. Tóth Nagy, *Uwagi na temat związku między organizacjami pozarządowymi i rządami w krajach Europy Środkowo-Wschodniej: synteza oparta na raportach krajowych*, [w:] P. Hardi, A. Juras, M. Tóth Nagy (eds.), *New Horizons: Possibilities for Cooperations Between Environmental NGOs and Governments in Central and Eastern Europe*, Budapest 1993, s. 287–289.

bezpieczeństwa ekologicznego lub związanej z nim idei rozwoju samopodtrzymującego.

W Deklaracji sztokholmskiej z 1972 roku zagadnieniu temu nie poświęcono zbyt wiele uwagi i mówiono przede wszystkim o odpowiedzialności poszczególnych obywateli, społeczeństw, przedsiębiorstw i instytucji za ochronę i poprawę stanu środowiska naturalnego. Nie formułowano jednak jednoznacznego postulatu międzynarodowej współpracy tych podmiotów. Zagadnienie to zdecydowanie zostało natomiast wyeksponowane w Światowej Karcie Przyrody z 1982 roku. Zasada 21. mówi wyraźnie o potrzebie współpracy państw, organizacji międzynarodowych oraz jednostek, grup społecznych i korporacji na rzecz ochrony przyrody. Zasada 23. podkreśla prawo udziału jednostek i grup społecznych w formułowaniu decyzji, dotyczących środowiska naturalnego, w którym funkcjonują.²¹ Raport Komisji Brundtland wydaje się być pierwszym dokumentem, jednoznacznie wiążącym udział społeczeństw w rozwiązywaniu problemów ekologicznych z działaniami na rzecz bezpieczeństwa ekologicznego. Co więcej, do pożądanych zmian w środowisku międzynarodowym istotnych dla bezpieczeństwa ekologicznego zalicza wzrost roli społeczeństw i organizacji pozarządowych.²² Z kolei Deklaracja z Bergen z 1990 roku wskazuje, że realizacja idei rozwoju samopodtrzymującego, obok działań na poziomie narodowym i współpracy państw oraz organizacji międzynarodowych, wymaga działań i współpracy podmiotów pozarządowych.²³

Udziałowi podmiotów pozarządowych w realizacji koncepcji rozwoju samopodtrzymującego szczególnie wiele uwagi poświęcono w czasie Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 roku. Już w preambule Deklaracji z Rio w sprawie środowiska i rozwoju wskazywano, że podstawowym celem zawartych w niej zasad jest ustanowienie nowego światowego partnerstwa poprzez stworzenie nowych form współpracy między państwami, podstawowymi grupami społecznymi i narodami. Zasada 10. podkreśla natomiast, że zagadnienia środowiska najlepiej są rozwiązywane przy udziale wszystkich zainteresowanych obywateli.²⁴ Z kolei w

²¹ *World Charter for Nature. United Nations General Assembly: Resolution 7 (XXXVII) 1982*, [w:] M. Molitor (ed.), *International Environmental Law. Primary Materials*, Boston 1991, s. 11–12.

²² *Nasza wspólna przyszłość. Raport Światowej Komisji do Spraw Środowiska i Rozwoju*, Warszawa 1991, s. 41 i 44.

²³ *Bergen Ministerial Declaration on Sustainable Development in the ECE Region*, (maszynopis), s. 2.

²⁴ *Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju*, [w:] *Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój”*, Rio de Janeiro, 3–14 czerwca 1992. Warszawa 1993, s. 13 i 15.

dokumencie Agenda 21, stanowiącym program realizacji idei rozwoju samopodtrzymującego, rozdział 27. poświęcono podmiotom pozarządowym. Uznano, iż odgrywają one żywotną rolę w kształtowaniu i realizacji demokratycznego uczestnictwa społeczeństw w procesach rozwoju społeczno-gospodarczego. Podkreślono, iż organizacje pozarządowe powinny umacniać współpracę i kontakty między sobą, co zwiększy efektywność ich zachowań jako uczestników procesu działań na rzecz rozwoju samopodtrzymującego. Pod adresem rządów i organizacji międzynarodowych sformułowano postulat wspierania działań organizacji pozarządowych, podejmujących problematykę ekologiczną.²⁵

Także w procesie konceptualizacji idei paneuropejskiej współpracy ekologicznej ukształtowało się przekonanie o konieczności udziału podmiotów pozarządowych. Już w czasie konferencji w Dobris w 1991 roku wskazywano, iż powinny być one integralnym elementem ogólnoeuropejskiego dialogu na rzecz odbudowy środowiska naturalnego w Europie Środkowo-Wschodniej. Dodawano, że we wszystkich państwach europejskich powinny być stosowane procedury umożliwiające społeczeństwom udział w tym dialogu poprzez podmioty pozarządowe.²⁶ Stąd w przyjętym w Lucernie w 1993 roku Programie działań na rzecz ochrony środowiska dla Europy Środkowej i Wschodniej uznano, że udział społeczeństwa, poprzez pozarządowe organizacje ekologiczne w procesach podejmowania decyzji ma istotne znaczenie dla trwałości uzyskanej poprawy stanu środowiska.²⁷

Znaczenie działań organizacji pozarządowych dla rozwiązywania problemów ekologicznych zostało podkreślone i zaakceptowane przez proces KBWE. Fakt ten odnotowano już w Dokumencie końcowym spotkania wiedeńskiego.²⁸ W Decyzjach helsińskich z 1992 roku strony procesu KBWE wyraziły nie tylko poparcie dla działań tych podmiotów, lecz zawarły zobowiązanie do popierania zwiększonego udziału obywateli w planowaniu i podejmowaniu decyzji ekologicznych,²⁹ a dzieje się to

²⁵ *Agenda 21*. [w:] *Dokumenty końcowe...*, s. 447–448.

²⁶ *The Dobris Conference conclusions*, [w:] F. Prins (ed.) *Threats without Enemies*, London 1993, s. 110–111.

²⁷ *Program działań na rzecz ochrony środowiska dla Europy Środkowej i Wschodniej*. Skrócona wersja dokumentu przyjętego na konferencji ministerialnej w Lucernie, Szwajcaria, 28–30 kwietnia 1993. OECD and World Bank 1994, s. IX oraz 52–53.

²⁸ *Dokument końcowy spotkania wiedeńskiego 1989 roku przedstawicieli uczestniczących w Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, odbytego na podstawie postanowień Aktu końcowego odnoszących się do dalszych kroków po konferencji*, [w:] *Polska a realizacja uchwał KBWE*, cz. II, Warszawa 1989, s. 113.

²⁹ *Decyzje helsińskie. Wyzwania czasu przemian. KBWE*, Warszawa 1992, s. 80.

głównie poprzez pozarządowe organizacje ekologiczne. Co więcej, w ramach procesu KBWE, odwołującego się do szerokiego rozumienia bezpieczeństwa, wyrażono przekonanie, że skoro proces ten wykracza poza formalne stosunki między rządami, obejmując swym zasięgiem obywateli i społeczeństwa państw uczestniczących, to działania tych ostatnich mają istotne znaczenie dla budowy trwałego, pokojowego i demokratycznego ładu międzynarodowego.³⁰ Oznacza to, że transgraniczne działania i więzi podmiotów pozarządowych także w płaszczyźnie ekologicznej przyczyniają się do stabilizacji środowiska międzynarodowego. Fakt ten dostrzegany jest przez europejskie pozarządowe organizacje ekologiczne, które we wzmiankowanym już Oświadczeniu z Sofii z października 1991 roku wskazywały, iż poprzez współpracę organizacji ekologicznych w Europie Wschodniej, Zachodniej i między nimi, mogą pełnić rolę integratora regionu, być przeciw separatyzmowi i nacjonalizmowi.³¹

ISTOTA, ZAKRES I FORMY DZIAŁAŃ PODMIOTÓW POZARZĄDOWYCH

Ponieważ podmioty pozarządowe tworzą zorganizowane grupy społeczne, które w swych działaniach wykraczają poza granice państw, istotę ich zachowań w środowisku międzynarodowym określają interakcje i więzi w poprzek granic i państw, i wpływanie na państwa i innych uczestników stosunków międzynarodowych, aby podejmowały działania proekologiczne, zwłaszcza nakierowane na zapobieganie lub eliminowanie zagrożeń ekologicznych. Stąd też pełnią rolę „łącznika” czy też „pasa transmisyjnego” między społeczeństwami różnych państw, między społeczeństwami a państwami oraz między społeczeństwami a organizacjami międzynarodowymi, występując w roli proekologicznych grup nacisku. Zdaniem R. Lipschutza, podstawowym elementem, który daje ekologicznym organizacjom pozarządowym możliwości wpływania na zachowania państw i innych uczestników stosunków międzynarodowych, jest zorganizowane w skali międzynarodowej podejmowanie konkretnych działań ponad granicami państw (*networks of practice*).³² W tym sensie tworzą one kanały transferu wiedzy, technologii, wartości, informacji, które, stosowane w jednym państwie, mogą być przenoszone do innego,

³⁰ *Ibid.*, s. 44.

³¹ *Sofia Statement...*, s. 4.

³² R. Lipschutz, *Learn of the...*, s. 13.

tworząc jednocześnie określony rodzaj więzi między nimi, stymulujący zachowania społeczne. Tym samym, zdaniem S. Tarrow, organizacje pozarządowe tworzą, działające w poprzek granic państw, struktury komunikacji (*communications networks*), umożliwiające rozprzestrzenianie i testowanie nowych form działań i właściwych im struktur organizacyjnych.³³

W ramach określonej tu istoty funkcjonowania ekologicznych podmiotów pozarządowych, zakres podejmowanych przez nie działań jest szeroki i głęboko zróżnicowany. Po pierwsze, tak rozumiane organizacje pozarządowe tworzą specyficzny system komunikacyjny, który umożliwia rozprzestrzenianie informacji, nowych form działań oraz myśli ekologicznej. Stąd – poprzez obieg informacji – organizacje te stały się zarówno ważnym elementem systemu ostrzegania przed zagrożeniami ekologicznymi, mobilizowania zachowań społecznych, jak też promowania i realizacji idei rozwoju samopodtrzymującego. Po drugie, uczestniczą w procesach transferu technologii służących ochronie środowiska oraz stymulują badania naukowe w tym zakresie. Po trzecie, wywierają wpływ na proces tworzenia i kierunku ewolucji międzynarodowego prawa ochrony środowiska. Czynią to zarówno poprzez wywieranie bezpośredniego wpływu na negocjujące państwa, jak też poprzez przygotowywanie i nagłaśnianie własnych projektów regulacji. Stały się także znaczącym „społecznym” elementem nadzorowania procesu przestrzegania międzynarodowych konwencji ekologicznych. Tak, przykładowo, czynili Przyjaciele Ziemi po podpisaniu Protokołu Montrealskiego z 1987 roku, wywierając presję na producentów freonów i rządy poszczególnych państw, w celu podejmowania bardziej zdecydowanych działań służących ochronie warstwy ozonowej.³⁴ Ponadto organizacje ekologiczne uczestniczą w charakterze obserwatorów w pracach kilku komisji nadzorujących wykonywanie niektórych konwencji ekologicznych. Dotyczy to zwłaszcza Międzynarodowej Komisji Wielorybniczej, komisji działającej w ramach Londyńskiej Konwencji w sprawie składowania odpadów w morzach oraz Konwencji w sprawie handlu zagrożonymi gatunkami. Po czwarte, przyczyniają się do kształtowania świadomości ekologicznej poprzez obieg informacji i idei oraz przez bezpośrednie mobilizowanie zachowań społecznych. Po piąte, realizują konkretne programy i projekty, służące ochronie środowiska czy zapobieganiu zagrożeniom ekologicznym.

³³ S. Tarrow, *National politics and collective action: Recent theory and research in Western Europe and the United States*, „Annual Review of Sociology” 1988, Vol. 14, s. 432.

³⁴ Zob. G. Porter. J. W. Brown, *Global Environmental Politics*, Boulder 1991, s. 60.

Zakres problemów ekologicznych, których dotyczą działania podmiotów pozarządowych, jest również niezmiernie szeroki. Rozciąga się od ochrony ginących gatunków i różnorodności biologicznej, poprzez przeciwdziałanie zanieczyszczeniom powietrza, ginięciu warstwy ozonowej czy „efektowi cieplarnianemu” do bezpieczeństwa instalacji jądrowych czy zapobiegania transferowi niebezpiecznych odpadów.

Formy, czyli sposoby przejawiania się działań pozarządowych podmiotów, podejmujących problematykę ekologiczną, obejmują szerokie spektrum zachowań. Dla celów analitycznych można wyodrębnić następujące ich rodzaje: a) transnarodową współpracę ugrupowań ekologicznych zorientowaną na konkretne problemy, b) stabilne, sformalizowane, transnarodowe alianse ugrupowań ekologicznych, c) „supranarodowo” zorganizowane organizacje ekologiczne.

a) Transnarodowa współpraca ugrupowań ekologicznych zorientowana na konkretne problemy jest formą najmniej jednolitą, obejmującą szerokie spektrum transnarodowych zachowań ugrupowań ekologicznych. Rozciąga się ono bowiem od doraźnych, niesformalizowanych, transgranicznych kontaktów grup protestu z różnych państw, poprzez luźno sformalizowane koalicje ugrupowań ekologicznych i zorganizowane formy kontaktów, do wysoce wyspecjalizowanej i profesjonalnej współpracy naukowej. Jej cechą stanowi więc duże zróżnicowanie zakresu i intensywności więzi poszczególnych organizacji oraz stopnia formalizacji ich wzajemnych interakcji.

Powszechna i najmniej złożona forma transnarodowej współpracy ugrupowań ekologicznych jest realizowana w obszarach przygranicznych państw mających wspólne problemy ekologiczne. W wielu przypadkach są to kontakty doraźne, niesformalizowane, bazujące na wymianie informacji i wzajemnym wspieraniu się w dążeniu do wspólnego celu. Przykładów dostarczają tu protesty ugrupowań ekologicznych z różnych państw wobec elektrowni jądrowych zlokalizowanych w pobliżu granic. Znaczącą formą są protesty i współpraca w tym zakresie ugrupowań ekologicznych wokół takich elektrowni jądrowych, jak: francuskie Creys-Malville w pobliżu granicy ze Szwajcarią oraz Cattenom w pobliżu granicy z Luxemburgiem i RFN; szwajcarska Kaiseraugst w pobliżu granicy z Francją i RFN; niemiecka Kalkar blisko granicy holenderskiej; brytyjska Windscale/Sellafield blisko granicy z Irlandią; słowackie Mochowce blisko granicy z Austrią, Polską, Czechami i Węgrami.

Przykładów współpracy ugrupowań ekologicznych dostarczają także protesty dotyczące innych obiektów przemysłowych. Od wielu lat ugrupowania ekologiczne z Węgier, Austrii, a nawet Szwajcarii łączy protest przeciw zaporze wodnej Gabčíkovo-Nagymaros na Dunaju. W latach

osiemdziesiątych ugrupowania ekologiczne Szwecji i Norwegii protestowały przeciw zaporze na rzece Alto w Północnej Norwegii, a w 1991 roku grupy ekologiczne ówczesnej Czechosłowacji i Niemiec przeciw intensywnemu samochodowemu transportowi towarów przez granicę obu państw, gdyż znacząco przyczyniało się to do zanieczyszczenia powietrza i degradacji środowiska naturalnego w obszarach przygranicznych.³⁵

O ile przywołane przykłady dotyczą przede wszystkim współpracy doraźnej, nieformalnej, bez form instytucjonalizacji, o tyle ugrupowania ekologiczne, zjednoczone we wspólnym proteście, są w stanie tworzyć bardziej trwałe formy współpracy. Przykładem jest tu protest ugrupowań francuskich i niemieckich przeciw elektrowni jądrowej w Wyhl (Niemcy), dla którego podstawy stworzyła wcześniejsza współpraca tych ugrupowań, sprzeciwiających się instalacjom przemysłowym w Marckolsheim (Francja). Rozłożona w czasie współpraca upoważnia, w tym przypadku, do twierdzenia o powstaniu czegoś na kształt luźnej koalicji ugrupowań ekologicznych.

Przykładem koalicji ekologicznej o bardziej sformalizowanych więziach stało się utworzone na początku lat osiemdziesiątych ugrupowanie „Ecoropa”, złożone z luźno powiązanych ugrupowań ekologicznych i pokojowych z około 15 państw europejskich i USA. Główny cel współpracy to wymiana informacji i szeroka edukacja ekologiczna. Do podobnego wzorca odwołuje się związek kilkudziesięciu ugrupowań ekologicznych, współpracujących na rzecz przeciwdziałania wyzwaniom globalnym (*Global Challenges Network – GCN*), który gromadzi i rozprzestrzenia informacje o stanie środowiska. Na podobnych zasadach funkcjonuje od końca lat osiemdziesiątych związek ugrupowań ekologicznych, koncentrujących się na perspektywie ewentualnych zmian klimatycznych (*Climate Action Network – CAN*), którego europejskie biuro zostało utworzone w Brukseli w 1989 roku.

Względnie nową tendencją rozwoju transnarodowej współpracy ugrupowań ekologicznych staje się jej specjalizacja i profesjonalizacja. Objawia się ona powstawaniem nowych związków profesjonalnych ugrupowań, podejmujących problematykę ekologiczną, jak chociażby utworzony w 1990 roku związek prawników międzynarodowych zajmujących się tymi zagadnieniami. Wyraźnym potwierdzeniem tej tendencji jest także funkcjonowanie wzmiankowanych już „wspólnot epistemologicznych”, które wywarły i wywierają znaczący wpływ na rozwój międzynarodowej

³⁵ Szerzej na ten temat zob. D. Rucht, „Think globally act locally”? Needs, forms and problems of cross-national cooperation among environmental groups, [w:] J. P. Liefferink, P. D. Lowe, A. P. J. Mol (eds.) *European Integration and Environmental Policy*, London 1993, s. 80.

współpracy w zakresie ochrony środowiska morskiego Morza Śródziemnego oraz Morza Bałtyckiego.

Dla powstania i rozwoju międzynarodowego reżimu ekologicznego, służącego ochronie środowiska Morza Bałtyckiego, istotne znaczenie miała działalność kilku pozarządowych organizacji naukowych, stymulujących rozwój badań w tym zakresie. Należą do nich: Biolodzy Morza Bałtyckiego (1968), zajmująca się ułatwianiem kontaktów między badaczami Bałtyku, stymulowaniem współpracy oraz wypracowywaniem i ujednolicaniem metod badań; Konferencja Oceanografów Bałtyku (1957), koncentrująca się na badaniach biologicznych, oraz *Greenpeace International* (1971) zajmująca się zbieraniem danych i ich dystrybucją, głównie w odniesieniu do substancji radioaktywnych i toksycznych.³⁶

Ugrupowania te, wespół z innymi ośrodkami badań naukowych, utworzyły swoistą „wspólnotę epistemologiczną”, wywierającą wpływ na proces formułowania kierunków działań, budowę struktur organizacyjnych oraz określanie standardów ekologicznych. Wywieranie tak znaczącego wpływu było dodatkowo możliwe dzięki świadomemu preferowaniu w Konwencji Helsińskiej z 1974 roku strategii współpracy naukowo-technicznej, która opierała się na naukowej i technologicznej wiedzy o zanieczyszczeniach i ich wpływie na środowisko morskie. Stąd też przez wiele lat praca HELCOM była ograniczona do wymiany informacji, koordynacji badań, publikacji ich wyników i przyjmowania na tej podstawie odpowiednich rekomendacji.

Mimo iż od 1990 roku w organizacji omawianej współpracy wzrósł udział czynnika politycznego, to w dalszym ciągu rola ekspertów naukowych i powiązanych z nimi organizacji pozostaje istotna. Formułowanie bowiem realistycznych celów współpracy, właściwych regulacji czy stosowanie efektywnych instrumentów wymaga odpowiedniej wiedzy. Co więcej, uwzględnianie gospodarczych aspektów współpracy stworzyło dodatkowe zapotrzebowanie na ekspertów ekonomicznych.

b) Stabilne, sformalizowane aliance ugrupowań ekologicznych oznaczają stały, chociaż w sensie intensywności więzi z reguły luźny, związek wielu narodowych ugrupowań ekologicznych, współdziałających w ramach wspólnej struktury, będącej czymś na kształt organizacji „parasola”. Struktury takie tworzy między innymi Europejskie Biuro Organizacji Ekologicznych (*European Environmental Bureau – EEB*) z siedzibą w Brukseli, organizacja „Przyjaciele Ziemi” (*Friends of the Earth*) czy

³⁶ Szerzej na ten temat zob. B. Dybern, *Non-governmental Scientific Organizations Relevant to the Baltic Region*, [w:] A. H. Westing (ed.), *Comprehensive Security for the Baltic, An Environmental Approach*, Oslo 1989, s. 88–89.

Międzynarodowa Unia Ochrony Przyrody i Zasobów Naturalnych (*International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources*).

Europejskie Biuro Organizacji Ekologicznych, jak sama nazwa wskazuje, jest strukturą europejską, a dokładniej, zachodnioeuropejską. Zostało założone przez pozarządowe organizacje ekologiczne w 1974 roku. Podstawową przesłanką jego utworzenia było przyjęcie przez ówczesną EWG pierwszego programu polityki ekologicznej na lata 1973–1977. Liczba grup ekologicznych, działających w jego ramach, wzrosła z 25 w momencie założenia do 120 w 1990 roku. Ocenia się, że łącznie reprezentuje ono około 8,5 mln członków organizacji ekologicznych.³⁷

Podstawowe cele działania Biura to: a) ochrona środowiska naturalnego i zapobieganie zagrożeniom ekologicznym, b) koordynowanie obiegu informacji dotyczących stanu środowiska i zagrożeń ekologicznych między organizacjami członkowskimi, c) szeroka edukacja ekologiczna i kształtowanie świadomości ekologicznej.³⁸

Biuro usiłuje wywierać wpływ zarówno na własne rządy, jak też instytucje Unii Europejskiej. Jednak mimo tak licznej reprezentacji wpływy te są znacząco ograniczone. Główną tego przyczynę stanowi niski stopień koordynacji działań poszczególnych organizacji narodowych, luźne więzi między nimi oraz ograniczone możliwości finansowe.

Organizacja „Przyjaciele Ziemi” powstała w 1969 roku w Stanach Zjednoczonych, lecz już w 1970 roku utworzono jej pierwszą europejską grupę w Wielkiej Brytanii. W początkach lat osiemdziesiątych działała w 29 państwach, a w początkach lat dziewięćdziesiątych już w ponad 40, rozciągając stopniowo działalność na obszar Europy Środkowej i Wschodniej.³⁹ Istotne przesłanki ku temu stworzyło, utworzone w 1985 roku w Brukseli, europejskie biuro „Przyjaciół Ziemi”. W 1992 roku reprezentowało ono 24 organizacje ekologiczne, po jednej z każdego państwa. Tym samym daleko wykraczało poza obszar Unii Europejskiej, jednocześnie przełamując dotychczasowy monopol EEB na reprezentowanie zachodnioeuropejskich organizacji ekologicznych.

Do głównych obszarów działań „Przyjaciół Ziemi” należy: a) występowanie w roli grupy nacisku, usiłującej wywierać wpływ na rządy oraz organizacje międzynarodowe, głównie poprzez działalność edukacyjną i

³⁷ Rucht, *op. cit.*, s. 83.

³⁸ Zob. T. Fronsens, *Umweltorganisationen und die EG-Umweltpolitik: Fiasko der EG-Politik zur Bekämpfung der Versäuerung*, [w:] K. P. Tudyka (Hrsg.) *Umweltpolitik in der Ost- und Westeuropa*, Opladen 1988, s. 233.

³⁹ Pierwszą organizacją z Europy Środkowo-Wschodniej, która stała się członkiem „Przyjaciół Ziemi” jeszcze w końcu lat osiemdziesiątych był Polski Klub Ekologiczny.

mobilizowanie opinii publicznej, b) gromadzenie i rozprzestrzenianie danych dotyczących głównie zmian klimatycznych, ginięcia lasów tropikalnych, ginięcia warstwy ozonowej oraz ochrony mórz.

Międzynarodowa Unia Ochrony Przyrody i Zasobów Naturalnych (IUCN) funkcjonuje w ramach systemu ONZ od 1948 roku. Początkowo jednak jako Międzynarodowa Unia Ochrony Przyrody, a od 1956 r. pod obecną nazwą. Skupia około 450 organizacji ekologicznych ze wszystkich kontynentów. Główny cel jej działania stanowi ochrona przyrody, a szczególnie różnorodności biologicznej. Na zakres działania Unii składa się, po pierwsze, obserwacja trendów używania zasobów naturalnych przez ludzkość. Po drugie, wywieranie wpływu na działania państw w zakresie ochrony światowego dziedzictwa naturalnego i regulacje prawno-międzynarodowe w tym zakresie. W 1971 roku Unia opracowała projekt Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, który wywarł olbrzymi wpływ na ostateczny kształt tej konwencji, podpisanej w 1972 r. Po trzecie, działa na rzecz kształtowania świadomości globalnych zależności między ochroną przyrody a przetrwaniem gatunku ludzkiego.⁴⁰

c) „Supranarodowo” zorganizowane organizacje ekologiczne. Obok liczno powiązanych organizacji ekologicznych, działających pod wspólnym „parasolem”, istnieją spójne, scentralizowane ich związki posiadające wyodrębnione ośrodki decyzyjne. Podporządkowane są im narodowe jednostki, które w ramach wspólnej strategii realizują konkretne projekty lub kampanie. Do tak zorganizowanych i działających organizacji ekologicznych należy przede wszystkim *Greenpeace* oraz Światowy Fundusz Przyrody (*Worldwide Fund for Nature*).

Założona w 1971 roku *Greenpeace* prawdopodobnie jest obecnie najlepiej wyposażoną i zorganizowaną organizacją ekologiczną. W początkach lat dziewięćdziesiątych posiadała około 40 biur w 25 państwach. Nie jest organizacją wyłącznie europejską, ale tu koncentruje część swojej działalności. Ma biurokratyczną, scentralizowaną strukturę, której podporządkowane są oddziały narodowe.

Podstawowy cel działania *Greenpeace* to realizacja lub koordynacja kampanii w odniesieniu do wybranych problemów ekologicznych, skierowanych na powstrzymanie degradacji środowiska naturalnego. Stąd często występuje w roli grupy nacisku usiłującej wywierać presję na ośrodki decyzyjne. Główne obszary aktywności to przeciwdziałanie: szkodliwemu dla ludzi składowaniu odpadów toksycznych i radioakty-

⁴⁰ Zob. H. O. Bergesen, M. Norderhaug, G. Parman (eds.), *Green Globe Yearbook 1992*. Oxford 1992, s. 172.

wnych, zanieczyszczeniach rzek i mórz oraz zanieczyszczeniach powietrza. Znaczące sukcesy w tych działaniach Greenpeace zawdzięcza przede wszystkim względnie wysokim – jak na organizację ekologiczną – środkom finansowym, umożliwiającym prowadzenie działań w skali całego globu, oraz częstemu podejmowaniu spektakularnych akcji, które przyciągają środki masowego przekazu.

Światowy Fundusz Przyrody, utworzony w 1961 roku, działa przede wszystkim jako organizacja profesjonalna, której aktywność na całym świecie wspiera około 4,7 mln członków, a nie grupa protestu. Ma przedstawicielstwa na wszystkich kontynentach, a od 1989 roku własne biuro w Brukseli. Główne cele działania to ochrona zasobów genetycznych planety i różnorodności gatunków oraz kształtowanie świadomości ekologicznej. Koncentruje się więc głównie na ochronie gatunków ginących – podejmując, zwłaszcza w tym zakresie, działania w Europie – ochronie lasów tropikalnych oraz na przeciwdziałaniu „efektowi szklarniowemu”. Głównie w tym obszarze Fundusz do 1992 r. sponsorował ponad 1400 projektów w około 100 państwach.⁴¹

Dokonany przegląd pokazuje dużą różnorodność form i metod transnarodowej współpracy ugrupowań ekologicznych oraz rozległość podejmowanych działań. Formy ewoluują od luźnej, doraźnej i niesformalizowanej współpracy, nakierowanej na konkretne problemy ekologiczne, do stałych międzynarodowych organizacji, obejmujących zasięgiem ich narodowe oddziały. Tu jednak organizacje „parasole”, o luźnej strukturze oraz niskiej intensywności więzi i koordynacji działań, są o wiele mniej wpływowe i efektywne w podejmowanych działaniach niż organizacje spójne i scentralizowane.

PODMIOTY POZARZĄDOWE WOBEC PANEUROPEJSKIEJ WSPÓLPRACY EKOLOGICZNEJ

Rozwój paneuropejskiej współpracy ekologicznej staje się nie tylko obszarem intensywnych interakcji i więzi rządów, ale także organizacji pozarządowych. Usiłują one współuczestniczyć w jej kształtowaniu, zarówno poprzez konstruowanie własnych strategii działań, jak też poprzez próby wywierania wpływu na strategię i programy konstruowane przez rządy. Między innymi temu celowi służyła praktyka równoległych obrad rządów oraz organizacji ekologicznych w procesie konkretyzacji idei

⁴¹ Rucht, *op. cit.*, s. 85.

paneuropejskiej współpracy ekologicznej. W czasie debat konferencji w Dobris w 1991 roku pt. „O czyste środowisko dla Europy” obradujące równolegle organizacje pozarządowe przygotowały własną, alternatywną wersję dokumentu końcowego.⁴²

W celu przedyskutowania i wypracowania własnego stanowiska, dotyczącego kształtowanej strategii i programu działań na rzecz rekonstrukcji środowiska naturalnego w Europie Środkowej i Wschodniej poprzez paneuropejską współpracę, organizacje ekologiczne z Europy Wschodniej i Zachodniej w dniach 15–17 listopada 1992 roku zorganizowały konferencję w Wiedniu, poświęconą tym zagadnieniom. W przyjętym dokumencie końcowym⁴³ zgromadzone organizacje ekologiczne pozytywnie oceniły ideę pomocy ekologicznej Zachodu na rzecz rekonstrukcji środowiska naturalnego w Europie Środkowej i Wschodniej oraz realizacji idei rozwoju samopodtrzymującego. Ponadto określiły zasady, do których powinny odwoływać się organizacje ekologiczne w procesie osiągania założonych celów, i podstawowe kierunki współpracy.

Przyjęto cztery następujące zasady: rozwoju samopodtrzymującego, ostrożności, eliminowania podwójnych standardów ekologicznych między Europą Wschodnią i Zachodnią oraz udziału społeczeństw.⁴⁴ Przyjęto, iż zasada rozwoju samopodtrzymującego powinna leżeć u podstaw wszelkich procesów rozwojowych, które powinny chronić zdrowie i życie ludzi oraz dziedzictwo historyczne i kulturowe. Jej realizację w Europie Środkowej i Wschodniej uzależniono jednak w znacznej mierze od powodzenia reform gospodarczych. Zasada ostrożności powinna prowadzić do ograniczenia zużycia energii i zasobów naturalnych. Zgodnie z nią, działania gospodarcze, które prowadzą do eksploatacji zasobów naturalnych i godzą w różnorodność biologiczną, nie powinny być kontynuowane. Zasada eliminowania podwójnych standardów ekologicznych dotyczy przede wszystkim inwestycji zachodnich w Europie Środkowej i Wschodniej. Wymaga, by firmy zachodnie, inwestując w Europie Wschodniej stosowały zachodnie standardy ekologiczne. Tym samym państwa zachodnioeuropejskie nie powinny przenosić ciężarów ekologicznych na państwa wschodnioeuropejskie, wykorzystując własną dominację gospodarczą. Z kolei zasada udziału społeczeństw dotyczy przede wszystkim

⁴² *Amendments to conclusions of the Conference “Environment for Europe”. Presented by “Working Together” Conference of Environmental NGOs, Prestavilky, CSFR, June 20–23, 1991.*

⁴³ *East/West Non-Governmental Organizations Action Plan for the Ecological Reconstruction of Central and Eastern Europe. Statement of the Vienna Conference on the Ecological Reconstruction of Central and Eastern Europe. November 15–17, 1992.*

⁴⁴ *Ibid.*, s. 7–8.

ich wpływu na procesy decyzyjne z dziedziny ekologii. Wynika z niej także prawo pełnego dostępu społeczeństw do informacji ekologicznej.

Określone kierunki współpracy⁴⁵ obejmują rozległy i zróżnicowany obszar działań. Składa się na nie współpraca w zakresie energii nuklearnej, ekologicznych aspektów działań EBRD, Banku Światowego, Międzynarodowej Korporacji Finansowej oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego, współpraca w ramach partnerstwa miast, w zakresie energetyki, ochrony przyrody oraz zachodnich inwestycji w Europie Środkowej i Wschodniej.

Wiele uwagi, i to w dość dramatycznej i radykalnej tonacji, poświęcono energii nuklearnej. Wskazywano, iż tworzy ona zagrożenie dla całego kontynentu. Stąd organizacje opowiedziały się za tym, aby firmy zachodnie nie wspierały procesu rozwoju energetyki jądrowej w Europie Środkowej i Wschodniej. Za cel długoterminowy przyjęto doprowadzenie do wyłączenia istniejących instalacji, zalecając organizacjom pozarządowym z Europy Wschodniej i Zachodniej podjęcie wspólnych, skoordynowanych działań na rzecz stymulowania rozwoju takich źródeł energii, które mieszczą się w pojęciu rozwoju samopodtrzymującego. W kontekście tych postulatów oraz mając na celu wywieranie wpływu na rządy i mobilizowanie opinii publicznej, 26 kwietnia 1993 roku, a więc w kolejną rocznicę katastrofy w Czarnobylu, organizacje ekologiczne z Europy Wschodniej i zachodniej przeprowadziły skoordynowaną, ogólnoeuropejską kampanię przeciw energii jądrowej.

Wiele uwagi poświęcono produkcji energii w Europie Środkowej i Wschodniej oraz, ponownie, zachodnim inwestycjom w tym regionie. Organizacje ekologiczne uznały, że skoro produkcja energii w Europie Środkowej i Wschodniej należy do głównych źródeł zanieczyszczeń środowiska, to jednym z kierunków ich działań powinna być presja na rządy, aby działały na rzecz całkowitej modernizacji systemów energetycznych. Ponownie⁴⁶ podjęte zostało zagadnienie zachodnich inwestycji. Postulowano, iż aby być pewnym, że dokonywane inwestycje nie godzą w ideę rozwoju samopodtrzymującego, konieczny jest ich stały zinstytucjonalizowany monitoring ze strony rządów, organizacji międzynarodowych, biznesu oraz grup ekologicznych. W tym kontekście współpraca organizacji ekologicznych z Europy Wschodniej i Zachodniej powinna

⁴⁵ *Ibid.*, s. 11–28.

⁴⁶ Wcześniej, w styczniu 1992 r., nad zagadnieniem zachodnich inwestycji ekologicznych obradowały organizacje ekologiczne z Europy Środkowej i Wschodniej, a swoje stanowisko w tej kwestii wyraziły w dokumencie *Sofia Statement. A Statement from the conference "West Goes East": Opportunity or Pollution Transfer, Sofia, 16–18 January, 1992.*

umożliwić: a) identyfikowanie firm, które stosują podwójne standardy ekologiczne, b) identyfikowanie zachodnich inwestycji szkodliwych dla środowiska, c) wspieranie firm zachodnich, przyczyniających się do rozwoju w Europie Środkowej i Wschodniej sektora produkcji służącej ochronie środowiska.⁴⁷

Udziałowi w realizacji przyjętego w czasie konferencji w Lucernie w 1993 roku Programu działań na rzecz ochrony środowiska dla Europy Środkowej i Wschodniej europejskie organizacje ekologiczne poświęciły spotkanie konsultacyjne w Lesznie. Zorganizowane ono było w dniach 16–18 czerwca 1994 roku przez „Przyjaciół Ziemi” oraz holenderską organizację *Milieukontakt Oost-Europa*. Program działania spotkał się z ogólną pozytywną ich oceną. Organizacje ekologiczne widzą w nim podstawę do kształtowania własnych strategii działania. Krytycznie natomiast oceniły brak perspektywicznego celu, do którego Program powinien prowadzić, jak też jego postanowienia dotyczące energetyki, transportu i ochrony przyrody. Uznały natomiast, iż istotnym obszarem działania powinno być ich włączenie się w proces konstruowania przez poszczególne rządy własnych narodowych programów działania, do czego zobowiązały się w czasie konferencji w Lucernie. Organizacje pozarządowe, w celu wywierania presji na rządy i mobilizowania opinii publicznej, mogłyby przygotowywać własne wersje takich programów.⁴⁸

Rozwój paneuropejskiej współpracy ekologicznej stwarza korzystne przesłanki współpracy organizacji ekologicznych w Europie. Dzieje się tak z kilku powodów. Po pierwsze, wola państw co do rozwoju takiej współpracy nadała jej nie tylko wysoką rangę polityczną, lecz także stworzyła konkretne ramy programowe, aprobujące udział grup ekologicznych. Po drugie, interakcje i więzi organizacji ekologicznych z Europy Wschodniej i Zachodniej tworzą jedną z przesłanek rozwoju tych pierwszych, co czyni bardziej realną perspektywę wyrównania asymetrii rozwoju organizacji ekologicznych w Europie.

OCENA DZIAŁAŃ PODMIOTÓW POZARZĄDOWYCH

Wielość ekologicznych organizacji pozarządowych, rozległość obszaru ich działań oraz różnorodność form ich funkcjonowania jest integralnym elementem podmiotowej struktury środowiska międzynarodowego.

⁴⁷ *East/West Non-Governmental...*, s. 28.

⁴⁸ *Draft Action Guide for CEE NGOs*, Amsterdam, 14 July 1994.

wego oraz zachodzących w nim procesów. Potrzeba transnarodowej współpracy ekologicznej wynika przede wszystkim z transnarodowego charakteru problemów ekologicznych, które nie respektują granic państw. W tym kontekście bezpośrednia współpraca organizacji ekologicznych z różnych państw, ich interakcje i więzi znacząco przyczyniają się do identyfikowania zagrożeń ekologicznych oraz służą zapobieganiu przenoszenia ich z jednych państw do drugich. Ich działania służą bowiem rozwiązywaniu konkretnych problemów ekologicznych. Ponadto współpraca taka umożliwia pełniejszą analizę problemów ekologicznych, a wymiana informacji między grupami ekologicznymi jest znaczącym elementem edukacji społeczeństw i kształtowania konsensusu co do ewentualnie podejmowanych działań. Do tego transnarodowy przepływ wiedzy i informacji na temat standardów ekologicznych przyczynia się do ich ujednolicenia i umożliwia podejmowanie presji na rządy w celu podejmowania działań w tym kierunku.⁴⁹ Stąd w działaniach organizacji ekologicznych wyodrębniają się dwie zasadnicze tendencje: po pierwsze, dążenie do ściślejszej współpracy, chociaż niekoniecznie sformalizowanej, po drugie, dążenie do większej specjalizacji i profesjonalizacji działań.

Mimo oczywistych potrzeb oraz niewątpliwych zalet transnarodowej współpracy ekologicznej, w procesie jej realizacji występuje wiele ograniczeń. Należą do nich przede wszystkim niedobory zasobów, zwłaszcza finansowych. Wynika to między innymi z faktu, iż rozwiązywanie transgranicznych problemów ekologicznych jest często kosztowne, a zależności między nakładami a skutkami w krótkim okresie są często trudne do uchwycenia, a stąd niektóre narodowe organizacje ekologiczne mogą nawet preferować własne, doraźne działania i ewentualne sukcesy, a nie obliczoną na długoterminowe efekty transnarodową współpracę ekologiczną. Organizacje ekologiczne są ponadto znacznie uzależnione od otrzymywanych subsydiów, co wielokrotnie ogranicza zakres i swobodę działania.

Znacznym utrudnieniem jest także brak spójności organizacji ekologicznych. Często grupy ekologiczne z różnych państw prezentują odmienne style działania oraz preferują odmienne ich kierunki. Utrudnia to, a czasem nawet uniemożliwia, współpracę.

Istotną barierą dla działań organizacji ekologicznych w wielu państwach, w tym ich współpracy transnarodowej, jest silna opozycja wewnętrzna w postaci potężnego finansowo i wpływowego politycznie lobby przemysłowego czy biurokratycznego.⁵⁰

⁴⁹ Szerzej na ten temat zob. Rucht, *Think globally...*, s. 77–78.

⁵⁰ Zob. Porter, Brown, *Global...*, s. 38–41.

Niezależnie od barier i utrudnień, bezpośrednia współpraca organizacji ekologicznych przyczynia się nie tylko do rozwiązywania konkretnych problemów ekologicznych i eliminowania związanych z nimi zagrożeń, lecz staje się znaczącym elementem w procesie pogłębiania i stabilizacji więzi między państwami i narodami. Tym samym, w nowych realiach politycznych w postzimnowojennej Europie, przyczynia się do kształtowania czegoś na kształt opisywanej przez K. Deutscha „wspólnoty bezpieczeństwa”.⁵¹ Wartość i użyteczność takich działań organizacji pozarządowych dla szeroko rozumianego bezpieczeństwa została dostrzeżona także przez proces KBWE.⁵²

(sierpień 1996)

SUMMARY

The article analyses the activities of ecological non-governmental subjects whose existence is a result of a developmental tendency of international relations. There is a process of bifurcation of subjective structure in which the state-centric world coexists and interacts with a diffuse multi-centric world consisting of divers “sovereignty free” factors creating global civil society.

On the ecological level they establish channels for transferring knowledge, technology, values, information, etc. from some states to other states. Thus, they become communication networks functioning across the borders and enabling the spread and testing of the new forms of activity and organizational structures proper to them. Some barrier for this cooperation is created by not sufficient development of ecological NGOs in Eastern Europe. Overcoming of this gap is a matter of common activities of NGOs in Eastern and Western Europe.

The fundamental forms of their activity include: 1) occasional transnational cooperation of ecological groups concerned with concrete problems like protests facing nuclear power plants located close to borders of different states; 2) stable transnational alliances of ecological groups like European Environmental Bureau, Friends of the Earth International; 3) “supranationally” organized ecological organizations like Greenpeace International or World Wildlife Fund.

⁵¹ Zob. K. Deutsch et al., *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton, New York 1957.

⁵² *Decyzje helsińskie...*, s. 44 i 46.