

Cancun – sukces, czy porażka?

Meksykańskie miasto było w grudniu 2010 miejscem COP-16, czyli szesnastego spotkania państw-stron Konwencji Klimatycznej. Poprzednie spotkania w Kopenhadze (COP-15) i Poznaniu (COP-14) były przedmiotem licznych analiz, również na łamach *Aury* (zob. np. 2/2010 i 1/2009). Często słyszy się opinie oskarżycielskie, obwiniające bogatych o niszczenie światowego klimatu. Rzeczywiście, trzeba zapewne zgodzić się z tym, że to głównie bogaci w 19. i 20. wieku wyemitowali tak dużo dwutlenku węgla, iż jego stężenie w atmosferze niepokojąco wzrosło. Jeśli jednak komuś zależy na ratowaniu klimatu, to zamiast koncentrować się na wskazywaniu winy *ex post*, powinien raczej troszczyć się o ograniczenie emisji *ex ante*. A świadomość tej prostej prawdy bynajmniej nie jest powszechna. Czterdzieści krajów rozwiniętych gospodarczo – tzw. Aneks I Konwencji Klimatycznej – ma nadal wysoką emisję, która jednak nie rośnie, i ma malejący udział w globalnej sumie (poniżej połowy). Natomiast zatrważająco rośnie emisja z pozostałych krajów, a – co gorsza – kraje te prognozują dalszy szybki jej wzrost. Wolno się spierać, czy ta katastrofalna sytuacja spowodowana jest przez Konwencję Klimatyczną, a zwłaszcza Protokół z Kioto; tym niemniej pozostaje faktem, że globalna emisja drastycznie wzrosła po roku 1992 (dacie zawarcia Konwencji), a zwłaszcza po roku 1997 (dacie przyjęcia Protokołu z Kioto).

Sama Konwencja nie doprowadziłaby to tego efektu. Natomiast przyczyn można szukać w niefortunnym "Mandacie Berlińskim", dokumencie z 1995 roku, który przewiduje, że tylko kraje Aneksu I będą miały ograniczenia na emisję dwutlenku węgla. Filozofię tę doprecyzował później Protokół z Kioto, nakładając konkretne jednostronne ograniczenia emisji w krajach Aneksu I. Nie jest istotne ani to, że owe ograniczenia były stosunkowo skromne, ani to, że nie wszystkie kraje Aneksu I ratyfikowały Protokół. Nawet gdyby cały Aneks I go ratyfikował, a ograniczenia były dziesięć razy głębsze, to i tak emisja by rosła, bo jej wzrost pochodzi skądinąd. Jeśli więc komuś zależy na ratowaniu klimatu, to powinien zabiegać o porzucenie "Mandatu Berlińskiego" i wynegocjowanie porozumienia ograniczającego emisję tam, gdzie ma ona szczególny potencjał wzrostu.

Świadomość takiej potrzeby jest niestety bardzo niska. Można zrozumieć, że "Mandatu Berlińskiego" kurczowo trzyma się wiele rządów krajów spoza Aneksu I; w końcu mają na głowie mnóstwo problemów bieżących, wobec których perspektywa katastrofy za kilkadziesiąt lat ma znaczenie drugorzędne, a ograniczenie emisji przekładałoby się na utrudnienia w bieżącym rozwoju gospodarczym. Dziwi jednak, że przywiązanie do "Mandatu Berlińskiego" zdradza także Komisja Europejska, jak gdyby stawiała sobie cele inne niż ochrona klimatu. Dziwi również fanatyczna jego obrona przez pozarządowe organizacje ekologiczne. Tymczasem polityka jednostronnych ograniczeń na emisję jest nie tylko nieskuteczna, ale wręcz szkodliwa. Albowiem w sytuacji, gdy część gospodarek nie ma ustalonych ograniczeń, każda niewyemitowana tona dwutlenku węgla z krajów Aneksu I zostanie z nawiązką wyemitowana gdzie indziej. Czasem uzasadnia się politykę jednostronnych redukcji potrzebą "dawania dobrego przykładu". Dobry przykład działa w procesie wychowania dzieci. Natomiast w międzynarodowej polityce gospodarczej – nie.

Ostatnie spotkania stron Konwencji Klimatycznej były powszechnie uznawane za porażki, ponieważ nie udawało się osiągnąć porozumienia będącego przedłużeniem Protokołu z Kioto, a więc i "Mandatu Berlińskiego". Jednak osiągnięcie takiego porozumienia nie uratowałoby światowego klimatu, a więc sukcesu i tak by nie było. Sukcesem będzie dopiero porozumienie, które spowoduje ograniczenie emisji globalnej (nie tylko z krajów, gdzie ta emisja i tak by szybko nie rosła), a którego koszt zostanie poniesiony głównie przez bogatych.

Takie rozwiązanie jest możliwe (*Aura* 12/2008), choć wymaga odejścia od dotychczasowej filozofii i zastąpienia Protokołu z Kioto porozumieniem znacznie bardziej wyrafinowanym. Świadomość potrzeby takiego porozumienia rośnie powoli, ale w Cancun – po raz pierwszy – została wyraźniej wyartykułowana.

Dwa precedensy pojawiły się w Cancun, które zwiastują perspektywę przełomu. Pierwszy to dostrzeżenie anachroniczności podziału świata na Aneks I i resztę, drugi – to odejście od zasady *liberum veto* przy podejmowaniu decyzji.

W Cancun zaczęto powszechniej dostrzegać, że nacisk na emisję z Aneksu I jest kuriozalny. Przede wszystkim kraje tego Aneksu odpowiedzialne są za coraz mniejszą część emisji, a więc ich działania – nawet drastyczne – nie spowodują zmniejszenia globalnej emisji. Od paru lat Chiny są największym światowym emitentem, a wraz z Indiami i Brazylią będą źródłem największego wzrostu w ciągu najbliższych dziesięcioleci. Ponadto traktowanie krajów Aneksu I jako "bogatych" przestało mieć rację bytu. Już w tej chwili jest kilkadziesiąt krajów spoza Aneksu I, które są zamożniejsze i bardziej rozwinięte gospodarczo od swoich rzekomo bogatszych sąsiadów. Oczywiście są wśród krajów spoza Aneksu I także i biedne. Wiadomo, że ciężar ograniczenia emisji u nich powinien być poniesiony przez bogatszych. Tak też zapewne się stanie, a służyć temu powinien specjalny międzynarodowy fundusz, który omawiany był już w Poznaniu, zaś w Cancun stał się bardziej realny. Oby tylko ten nowy fundusz nie dofinansowywał zwiększania emisji (tak jak to się dzieje w przypadku dotychczasowego sławetnego *Clean Development Mechanism*), tylko jej redukcję względem ustalonego pułapu.

Uzgodnienia pomiędzy stronami Konwencji Klimatycznej przyjmowane są na zasadzie consensusu. Dotychczas polegał on na podejmowaniu jednomyślnych uchwał, co pozwalało choćby jednemu krajowi na wniesienie skutecznego sprzeciwu. Próba takiego sprzeciwu pojawiła się i w Cancun. Delegacja Boliwii – wspomagana przez kilka równie postępowych rządów – protestowała przeciwko dystansowaniu się wobec "Mandatu Berlińskiego". A wtedy meksykańska przewodnicząca zgromadzenia, Patricia Espinosa stwierdziła, że do consensusu jednak doszło, gdyż woli większości nie może przekreślić dyktat pojedynczego kraju, albo niewielkiej ich grupki. Kompetencja, błyskotliwość i skuteczność meksykańskiej przewodniczącej była chwalona i kontrastowana z bezradnością duńskiego przewodniczącego, który rok wcześniej w Kopenhadze nie był w stanie doprowadzić do sensownego zakończenia konferencji na skutek analogicznego sprzeciwu.

COP-16 w Cancun stanowi sukces. Po raz pierwszy zarysowała się możliwość porozumienia prowadzącego do ograniczenia globalnej emisji dwutlenku węgla. Co istotne, stwierdzono, że drogę do owego porozumienia da się odnaleźć w ramach Konwencji Klimatycznej Organizacji Narodów Zjednoczonych. Wcześniejsze próby – łącznie z tzw. Porozumieniem Kopenhaskim z 2009 roku – eksperymentowały w podejmowaniu uzgodnień na zewnątrz tej Konwencji, która wydawała się być instrumentem skazanym na porażkę z powodów politycznych.