

Szalai András:

Kiotón innen és túl – Az amerikai csatlakozás esélyei

A tanulmány az Amerikai Egyesült Államok magatartását vizsgálja a nemzetközi és nemzeti szintű politikai folyamatokon keresztül, melyek a Kiotói Jegyzőkönyv 1997-es létrehozásához, majd annak 2001-es amerikai bukásához vezettek. Választ ad arra a kérdésre, hogy egy látszólag nem ratifikálható szerződést miért írt alá a Clinton-adminisztráció, egyúttal az okok feltárásával utat mutat az amerikai csatlakozás esélyeinek vizsgálatához.

Módszertanilag az elemzés a racionális döntéshozó modelljére épített ún. kétszintű modellre hagyatkozik, mely a varianciát a kormányzati szakpolitikákban a nemzetközi és belföldi társadalmi, gazdasági és politikai szereplők, és azok interakciójának vizsgálatával magyarázza. A tanulmány arra a végkövetkeztetésre jut, hogy az amerikai ratifikációt meggátló körülmények máig fennálló, állandó korlátot jelentenek, így a jövőben sem várható az Egyesült Államok szerepvállalása a kiotói folyamatban.

Napjainkban a globális felmelegedésnek is nevezett klímaváltozási folyamat egyre inkább negatívan befolyásolja bolygónk időjárását, súlyos katasztrófákat okozva. A folyamatot nagyrészt a Föld légkörébe kerülő ún. üvegházhatású gázok növekvő koncentrációja okozza, mely az ipari szennyezés következménye. Mivel a levegő globális közjóság, csakis széles körű nemzetközi összefogással mérsékelhető a felmelegedés. Az Egyesült Államok mint a világ legnagyobb szennyezője – az összesített kibocsátás több mint 20 százalékáért felelős – azonban nem vesz részt az ezt célzó Kiotói Jegyzőkönyvben (a továbbiakban Protokoll). Annak ellenére, hogy Bill Clinton elnök aláírta a dokumentumot 1998-ban, azt a Szenátus máig nem ratifikálta; a jelenlegi elnök, George W. Bush pedig egyértelműen elutasítja az amerikai részvételt.

A közelmúlt természeti katasztrófái – melyeket már egyértelműen a globális felmelegedéshez köt a tudomány – azonban felhívták az amerikai közvélemény figyelmét is a problémára: a csatlakozást támogatók aránya rohamosan nő. Ezzel párhuzamosan Bush elnök népszerűsége harminc százalék körüli történelmi mélypontra áll, miközben mind, a

* Szalai András a Közép-Európai Egyetem (CEU) Politikatudományi Intézetének doktorandusza. Kutatási területe a racionális döntések elméletének külpolitikai alkalmazása, különös tekintettel a hidegháborús amerikai védelempolitikára.

Kongresszusban, mind a Szenátusban a demokraták szereztek többséget, így az elnökválasztások közeledtével egy esetleges demokrata győzelem esélyei jelentősen megnőttek. Kérdés, hogy egy csere a Fehér Házban előremozdíthatja-e az amerikai csatlakozást a Protokollhoz. A válaszadáshoz nyújt segítséget az amerikai politika vizsgálata a kiotói folyamat során: vajon miért írta alá Clinton elnök a dokumentumot és miért nem ratifikálta azt a Szenátus? Vajon a háttérben álló politikai-gazdasági tényezők megváltozhatnak-e a demokrata elnökséggel; vagy a Protokoll bukása elkerülhetetlen?

A kiotói tárgyalássorozat és az azt lezáró nemzetközi szerződés több szempontból is különleges a nemzetközi kapcsolatok történetében, de a folyamat talán legizgalmasabb epizódja az Egyesült Államok a tárgyalások során tanúsított magatartása, illetve a szerződés bukása a ratifikáció során. Jóllehet Washington az 1980-as évek végétől bábáskodott az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának nemzetközi összefogás segítségével történő mérséklése felett, a folyamatot lezáró Jegyzőkönyvet a saját törvényhozása egyhangúlag elutasította. Ez a konfliktus a kormányzat politikai szándéka és a törvényhozás akarata között önmagában véve is érdekes, a fő paradoxont azonban mélyebben kell keresnünk: a tény, hogy az Egyesült Államok aláírt egy nemzetközi szerződést mely egyoldalúan korlátozta volna szuverenitását, ellentmond a (neo)realista politikaelmélet alapvetéseinek és megoldhatatlan problémával állítja szembe az iskola képviselőit. Miben rejlik az ellentmondás?

A szuperhatalmak megjelenésével a második világháború után olyan új szereplők léptek a nemzetközi porondra, melyek bármely más államhoz képest gyakorlatilag korlátlan hatalommal rendelkeztek; így ezeknek az államoknak már nem volt szükségük nemzetközi támogatásra, hogy akaratukat a kisebbekre kényszeríthessék. Ennek ellenére a mára egyedül maradt szuperhatalom, az Egyesült Államok, az ENSZ megalakulása óta a multilaterális intézményalakítás bajnoka. A neorealista magyarázat szerint ez egy egyszerű, költség-haszon elemzésen alapuló modell segítségével magyarázható. John Ikenberry szerint a nemzetközi intézmények azért vonzóak a szuperhatalom számára, mert segítségével *kiszámítható* és *stabil* politikai pályára kényszerítheti politikai vetélytársait.¹ A gazdasági és/vagy politikai ellenfelek ilyenén való „bezárása” az intézmény kereteibe megteremti a szuperhatalom számára fontos stabil világpolitikai környezetet, melyben követheti saját érdekeit, anélkül hogy erőszakot kellene alkalmaznia más államok ellen. Az ár politikai autonómiájának és szuverenitásának korlátozása, valamint a korlátlan hatalomgyakorlás elvesztése. A hüvelykujj-

¹ Ikenberry, John G.: *State Power and the Institutional Bargain: America's Ambivalent Economic and Security Multilateralism*. in: Foot, Rosemary - MacFarlane, S. Neill - Mastanmundo, Michael (szerk.): *US Hegemony and International Organizations*. Oxford University Press, 2003.

szabály, amit a létrehozó állam, mint egységesített cselekvő (unitary actor) alkalmaz nem más mint egy költség-haszon elemzés. Ha a várható nyereség (a politikai vetélytársak „bezárása” a szerződésbe) nagyobb a várható költségeknél (a politikai autonómia korlátozása), akkor a szuperhatalom csatlakozik a szerződéshez, minden egyéb esetben pedig távol marad tőle.

A Kiotói Jegyzőkönyv a csatlakozó fejlett országokat (a szakzsargonban „az I. Melléklet országai”) arra kötelezi, hogy összesített üvegházhatású gázkibocsátásukat 5 százalékkal az 1990-es szint alá csökkentsék a 2008-2012-es végrehajtási időszakban. A szerződés értelmében így az Egyesült Államoknak mindösszesen 7%-kal kellene csökkentenie kibocsátását, ami komoly gazdasági és szabályozási költségekkel járna. Ugyanakkor az olyan gazdasági vetélytársai, mint India vagy Kína, melyek kibocsátási szintje rohamosan növekszik, nincsenek hasonló korlátozásokra kötelezve. Ennek tudatában a Clinton-adminisztráció döntése, hogy aláírja a szerződést, ellentmond a realista logikának. Ahhoz, hogy megfelelően megmagyarázzuk ezt a lépést, fontos azonosítani a realista modell hiányosságait. Minden realista elmélet ugyanabból a teoretikus alapfeltevésekből indul ki, mely szerint az államok olyan egységes aktoroknak tekinthetők, melyek egyetlen célja saját hasznuk – jelen esetben a biztonságuk – maximalizálása. Ez a leegyszerűsítés rendszerszinten gyakran mind elméleti mind módszertani szempontból indokolható, ugyanakkor nagyban leegyszerűsíti a politikai környezetet, melyben a döntéshozók meghozzák döntéseiket. Könnyen belátható, hogy a belföldi érdekcsoportok, a kulturális tradíciók és más tényezők gyakran alapvetően befolyásolják a külpolitikai döntéseket. Ezeket a tényezőket azonban a realista modellek figyelmen kívül hagyják.

A Kiotói folyamat esetében éppen ezek az „egyéb” tényezők kritikusak. Először is a klímaváltozás összetett és sokat vitatott politikai kérdés, hatásai többrétűek, nehezen azonosíthatóak és hosszú távúak. Pontosan ezért nem jött létre az iraki háborúhoz hasonló krízishelyzetekben megszokott politikai konszenzus Washingtonban: a klímaváltozás/globális felmelegedés kérdése a hatvanas évek óta két táborra osztja az amerikai politikai elitet. Az ún. szkeptikusok és az aktivisták három kulcskérdésben nem értenek egyet: a környezeti változás veszélyeinek volumene, a nemzetközi politika és az amerikai gazdaság közötti megfelelő kapcsolat és az Egyesült Államok szerepe a nemzetközi folyamatban. A két tábor gyakran együttesen van jelen a washingtoni adminisztrációban, azonban attól függően, hogy melyik van túlsúlyban, változhat az Egyesült Államok magatartása környezetvédelmi ügyekben. A

történelmi trend szerint a Demokrata Párt inkább az aktivista, míg a Republikánus Párt a szkeptikus vonalat követi.

Másodszor annak ellenére, hogy a globális felmelegedés nagyon összetett kérdés, az elemzésünk szempontjából elsősorban annak politikai-gazdasági vetületei a döntőek. A problémát gazdasági szempontból a költségek és jövedelmek egyenetlen időbeli és társadalmon belüli eloszlása okozza: míg a szén-dioxid és egyéb üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése csak a távoli jövőben hozza meg gyümölcsét, a kibocsátás csökkentésével járó gazdasági megszorítások súlyos költségekkel és versenyhátránnyal járnak a jelenben a csatlakozó országok számára, különösen mivel azok szinte kizárólag az ipar egyes kulcsszektorait sújtják. A kérdést csak tovább politizálja a tény, hogy ezek a kulcsszektorok komoly lobbyerővel rendelkeznek a politikai eliten belül.

Harmadrészt az amerikai politikai rendszer rendelkezik egy olyan speciális elemmel, mely szintén fontossá teszi a belföldi politika vizsgálatát. Ennek ellenére, hogy a klímaváltozás nagyon komoly globális politikai és gazdasági probléma, a washingtoni külpolitika megrekedhet – mint ahogy tette is – a szimbolikus politizálás szintjén. Az effajta politikai cinizmusra az az egyszerű tény ad lehetőséget, hogy egy ratifikálhatatlan szerződés aláírása nemzetközi szinten nem jár mérhető politikai költségekkel belföldön. Így annak ellenére, hogy a szerződés nem lép hatályba, aláírása imponálhat egyes választói csoportoknak, a környezetvédelmi politikák esetében például a zöld szervezeteknek.

Figyelembe véve ezt a három belföldi tényezőt szembetűnő a realista modellek hiányossága. Jelen tanulmány amellet fog érvelni, hogy az ilyen belföldi tényezők nemcsak befolyásolják, de magyarázzák is az Egyesült Államok magatartását a Kiotói Jegyzőkönyv ratifikációjával kapcsolatban; mely – megfelelő szintű általánosítás után – segíthet Washington további magatartásának előrejelzésében. Hogy megfelelően vizsgálhassa a Jegyzőkönyv útját az amerikai politika rendszeren át, a tanulmány módszertanában Robert Putnam a racionális döntések elméletében gyökereztetett kétszintű modelljét alkalmazza, míg a belföldi tényezők modellezéséhez Jeffrey Frieden *modern politikai gazdaságtan* módszerére hagyatkozik. Amint azt a későbbiekben bizonyítani fogjuk, a Kiotói folyamat *elsősorban gazdasági kérdés*, következésképpen a főbb belpolitikai szereplők könnyen beazonosíthatóak gazdasági érdekeik alapján. Ezen politikai-gazdasági szereplők interakciójának vizsgálatával a friedeni politikai gazdaságtani módszer választ ad a kérdésre, hogy a már aláírt szerződést miért nem ratifikálta az amerikai Szenátus.

Nemzetközi szerződések kétszintű modellezése

Minden nemzetközi szinten létrejött politikai megegyezés csak akkor léphet hatályba belföldön, ha azt egy kellő politikai erővel rendelkező hazai csoport támogatja a ratifikációs folyamaton keresztül. A nemzetközi és a belföldi politika kölcsönhatásban áll egymással, mely kölcsönhatás döntő lehet a nemzetközi együttműködések létrejöttében vagy bukásában. Ebből a két szint közötti (triviális) kölcsönhatásból következően a nemzetközi tárgyalások könnyen elemezhetőek ún. kétszintű modellek segítségével. E modellek szerint nemzeti szinten belföldi érdekcsoportok saját érdekeiknek megfelelően nyomást gyakorolnak a kormányzatra, hogy az számukra megfelelő intézkedéseket hozzon; míg a politikusok hatalmon maradásuk érdekében igyekeznek az e csoportok között felállított koalíciókra támaszkodni. Így a nemzeti szinten a kormány igyekszik megfelelni a nyomásgyakorló csoportok igényeinek, míg ezzel párhuzamosan megpróbálja minimalizálni a nemzetközi együttműködések belföldi költségeit.² Maguk a politikusok természetesen mindkét szinten jelen vannak, azonban a partnereik különböznek. Míg belföldön más politikusokkal, illetve az előbb említett érdekcsoportokkal állnak szemben, addig nemzetközi szinten más államok vezetőivel kell együttműködniük. Ez a magas fokú komplexitás ellentmondásossá teheti a döntéshozók lépéseit: egy a nemzetközi szinten meghozott racionális döntés gyakran nem megfelelő a nemzeti szint játékosai számára. Ha a döntéshozó nem képes megfelelni bármelyik szint érdekeinek, az általa támogatott szerződés, sőt maga a kormány is elbukhat.

Ahhoz, hogy egy szerződés hatályba lépjen, szükség van a belföldi ratifikációra³ mely így a nemzetközi tárgyalások korlátjaként szolgál, a nemzetközi szerződés belföldi leszavazása egyúttal azt is jelenti, hogy az adott ország nemzetközileg is elutasítja azt. A sikeres ratifikációhoz tehát mindenképpen szükség van a belföldi csoportokkal való egyeztetésre, mind a tárgyalás előtt/alatt, mind a ratifikációs folyamat során. E belföldi várakozások és érdekek modellezésére Putnam bevezeti az ún. *win-setek* fogalmát.⁴ Egy, a nemzeti szint csoportjainak várakozásai alapján összeállított *win-set* mindazon nemzetközi szintű politikák és megegyezések összessége, melyek „győznének” egy esetleges belföldi szavazáson.⁵

² Putnam, Robert D.: Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Game., *International Organization*, Vol. 42. No. 3. (1998), p. 434.

³ Ahogy azt Putnam is hangsúlyozza, demokráciákban a ratifikáció számos formát ölthet a népszavazástól az amerikai Szenátus 2/3-os többségi szavazásáig.

⁴ Putnam: i. m. p. 437.

⁵ Grafikusán a *win-set*eket szakaszokként ábrázolhatóak, melyek felosztják a tárgyalófelek közötti megegyezések teljes spektrumát. Egy ország win-setje így egy olyan szakasz, melynek két végpontja a tárgyalófél számára tökéletes

Természetesen minél tágabb a *win-set*, annál könnyebb belföldön is elfogadható megegyezésre jutni a tárgyalásokon. Ahhoz, hogy a megegyezés minden, a nemzetközi tárgyaláson résztvevő ország számára elfogadható legyen, szükségképpen az egyes országok *win-setje*inek metszetébe kell, hogy essen. Minél tágabbak a *win-setek*, annál valószínűbb, hogy metszik egymást, illetve, hogy a megegyezés a metszetbe fog esni.

Ezen a ponton szükségszerűen meg kell jegyeznünk, hogy a nemzetközi szinten létrejött szerződéstervezet esetleges bukásának okai nem egyértelműek, szükségszerű különbséget tenni játékelméleti értelemben vett szándékos és nem szándékos defekció⁶ között. Szándékos defekció esetén a racionális döntéshozó egy kikényszeríthető szerződés hiányában defektál, míg Putnam szerint nem szándékos defektálásról akkor beszélhetünk, ha a döntéshozó képtelen eleget tenni a nemzetközi szinten vállalt kötelezettségeinek mivel a nemzeti szinten a szerződést nem sikerült ratifikáltatnia. Látszólag a kiotói folyamat a második kategóriába tartozik, azonban mint azt később látni fogjuk, a körülmények nem ilyen egyértelműek, hiszen a döntéshozók gyakran nem szándékosnak tüntetik fel a szándékos defekciót, hogy ezáltal jobb tárgyalási pozícióba kerüljenek.

Putnam kétszintű modellje forradalmi kihívást jelentett a realista modellekkel szemben, az egységesített cselekvő állam „fekete dobozának” felnyitása azonban a cikkben foglaltaknál részletesebb tárgyalást igényel. A tárgyalódelegáció (a kormány) és a belföldi érdekcsoportok interakciójának vizsgálatára nyújt kiváló eszközt Jeffrey A. Frieden „modern politikai közgazdaságtan” elmélete, melyben a szerző azt vizsgálja, hogy az „önérdekkövető racionális cselekvők hogyan csoportosulnak a meglévő intézményeken kívül és belül a társadalmi folyamatok befolyásolásának érdekében.”⁷ A szerző amellet érvel, hogy a politikai-gazdasági szereplők közötti együttműködés a fő magyarázó változó a kormányzati gazdaságpolitikák változásának vizsgálatában.

Módszertani eszközként a modern politikai gazdaságtan négy elemből tevődik össze: 1) a szereplők és érdekeik azonosítása, 2) a szereplők szakpolitika-preferenciáinak beazonosítása, 3) a szereplők csoportosulásának nyomon követése és végül 4) ezen csoportok és a meglévő társadalmi intézményrendszer (beleértve a végrehajtó és törvényhozó hatalmat is) közötti

és a számára még elfogatható „minimum-szerződéstervezet”. A szakasz hosszát a delegáció tárgyalási stratégiája, a belföldi intézményrendszer és a belföldi érdekcsoportok rezervációs árai (értsd: mennyire minimális – számukra kevésbé kedvező – szerződéstervezetet hajlandóak még elfogadni) határozzák meg.

⁶ A defekció az egyszerű, két stratégias játékelméleti modellekben a kooperációval ellentétes előjelű magatartás. Putnam modelljében a defekció a nemzetközi szinten kinyilvánított ratifikációs hajlandóság megtörését jelenti: egy állam defektál, ha nemzetközi partnereinek tett ígéretével ellentétben nem ratifikálja a szerződéstervezetet, melyben megállapodtak.

⁷ Frieden, Jeffrey A.: *Debt, Development, and Democracy. Modern Political Economy and Latin America 1965-1985*. Princeton University Press, 1984. p. 26.

interakció vizsgálata. Lévén, hogy az elmélet a racionális cselekvő alapmodelljére épül, a gazdasági szereplőket haszonmaximalizáló (jövedelemmaximalizáló) cselekvőknek tekinti. A jövedelemmaximalizálás mint cél meghatározza a szereplők preferenciáit is a kormány gazdaságpolitikájával szemben: azokat a gazdaságpolitikákat fogják támogatni, melyek lehetővé teszik számukra jövedelmük maximalizálását. Ha a gazdasági vagy politikai feltételrendszer megváltozik, akkor a támogatott politikák köre is változik, azonban a háttérben álló jövedelemmaximalizálás állandó. Frieden szerint ily módon azonosíthatók a politikai-gazdasági szereplők (1). Mint azt az imént említettük, ebben az elméleti keretben ceteris paribus a politikai-gazdasági szereplők azokat a kormányzati politikákat preferálják, melyek segítségével maximalizálhatják jövedelmüket, tehát pusztán gazdasági jellemzőkön keresztül megállapítható milyen szakpolitikákat fognak támogatni.

A szereplők szakpolitika-preferenciáinak beazonosításakor (2) Frieden azok közgazdaságtani értelemben vett eszközeit (asset) veszi alapul. A szereplők eszközeik által jutnak jövedelmükhöz, így rajtuk keresztül azonosíthatóak mind a preferált szakpolitikák, mind pedig az egyes szereplők alkuereje a kormányzattal szemben. Egyrésztől minél kevésbé változtatja meg az adott szakpolitika az eszközökből szerzett jövedelmet (mely a relatív árak változásában mérhető), annál kevésbé érzi magát a szereplő ösztönözve arra, hogy befolyásolja a kormányzati szakpolitikát. Másrésztől a szereplő szakpolitika-preferenciája azon múlik, hogy milyen költségek árán képes eszközeit azonos megtérülési ráták mellett befektetni más gazdasági szektorokban. Ha az eszköz könnyen befektethető más iparágakban, akkor a szereplőnek nem éri meg lobbiznia kedvező szakpolitikák mellett, a lobbizási költségeket állandónak tekintve. Ha viszont az eszköz iparág-specifikus – tehát nehezen mozgatható, pl. infrastruktúra, termőföld – a tulajdonos be fogja vetni a rendelkezésére álló forrásokat, hogy az általa favorizált iparág számára mindaddig kedvező szakpolitikákat csikarjon ki a kormányzatból, amíg a lobbizás határkölsége alacsonyabb az eszközök átcsoportosításának határkölségénél. Természetesen a lobbizás fent tárgyalt ösztönzője nem vezet önmagában a kormánnyal szembeni politikai nyomásgyakorláshoz, a politikai-gazdasági szereplőknek csoportokba kell szerveződniük, hogy hatékonyabban tudjanak megfelelő mértékű nyomást kifejteni (3). Egyes szereplők könnyebben szerveződnek csoportokba, mint mások, azonban általánosságban elmondható, hogy minél hasonlóbba a szereplők eszközei, illetve minél koncentráltabb az adott iparág, annál nagyobb az esélye, hogy csoportokba szerveződnek a politikai-gazdasági szereplők.

A nyomásgyakorló csoportok és az intézményrendszer közötti interakció (4) Frieden elmélete szerint szintén a szereplők jövedelemmaximalizáló magatartására vezethető vissza. Ahhoz, hogy érdekeiknek érvényt szerezzenek, a csoportoknak együtt kell működniük a már meglévő intézményekkel, vagy újakat kell létrehozniuk. Esetünkben az Egyesült Államok intézményrendszerét állandónak tekinthetjük, így elmondható, hogy az érdekcsoportok már meglévő intézményekkel lépnek szövetségre (pl. politikai pártokkal), vagy az amerikai lobbyrendszer egyéb csatornáihoz folyamodnak.

A környezetvédelmi politikák kétszintű modellje

A környezetvédelemmel kapcsolatos nemzetközi szakpolitikák – hasonlóan más nemzetközi politikai megállapodásokhoz – modellezhetőek figyelembe véve mindkét tárgyalási szintet. A klímaváltozás kérdésének bizonyos egyedi jellemzői azonban szükségessé teszik a putnami és friedeni modellek kiegészítését.

Először is a klímaváltozáshoz hasonló környezeti kérdések közösségi jószágokhoz kötődnek (jelen esetben a levegőhöz), ezért határokon átnyúló problémát jelentenek, ami számos állam szoros együttműködését kívánja meg. Másodsor a klímaváltozás elleni védekezés és az annak megfelelő intézkedések és szakmapolitikák már igenis belügynek számítanak, és súlyos hatással vannak a társadalomra. Harmadszor, a környezeti változás kérdése szükségszerűen kettéosztja a társadalmat a klímaváltozás áldozataira és a szennyezőkre, melyek szennyezőanyag kibocsátása okozza a problémát. Ez a tagozódás fontos szerepet játszik a fontos politikai-gazdasági szereplők beazonosításánál: a szennyezők általában fontos ipari szereplők és a kibocsátás csökkentésére irányuló intézkedések gazdasági súlyát is túlnyomórészt ők viselik. Végül a negatív környezeti változások általában egyébiránt teljesen legitim és szükségszerű emberi tevékenységek negatív externáliáiként jönnek létre, ilyen például az energiatermelés.⁸ Az ilyen folyamatok mérséklésére irányuló intézkedések azonban nem képesek alternatívát nyújtani a szennyezést okozó tevékenységekre, így szükségszerűen negatív hatással lesznek rájuk. Mindezen okokból a környezeti károk elhárítására irányuló szakpolitikák nagyban különböznek más nemzetközi politikáktól (mint például a kereskedelmi egyezmények) mind hatásukban, mind a végrehajtásukban. A környezetvédelmi kérdések elemzésekor Arild Underdal⁹ tanulmányában arra a

⁸ Underdal, Arild - Hanf, Kenneth (szerk): *International Environmental Agreements and Domestic Politics - The Case of Acid Rain*. Ashgate, 2000.

⁹ Uo.

következtetésre jutott, hogy a legkönnyebben azok a szakpolitikák hajthatóak végre, melyek könnyen azonosítható nyereséget biztosítanak a gazdaság vagy a társadalom egyes szegmenseinek, míg a velük járó költségek egyenletesen megoszlanak a társadalom minden tagja között. Másrésztől azon politikák, melyek költségei a gazdaság vagy a társadalom egy szűk szegmensét sújtják széles körben megoszló társadalmi haszon mellett nehezen alkalmazhatóak és vélhetően az érintett csoportok heves ellenállásába ütköznek. Mindezen jellemzők az alkalmazott modellben a szereplők preferenciáinak és csoportosulási mechanizmusainak meghatározásánál bírnak jelentőséggel a ratifikációs folyamat során.

Az Egyesült Államok és a klímaváltozás nemzetközi kezelése

Az Egyesült Államok a nemzeti szinten hozott intézkedésekkel párhuzamosan az 1960as évek végétől kezdődően szerepet vállalt a környezetvédelmi kérdések nemzetközi kezelésére irányuló multilaterális együttműködésekben. Ez a politika azonban nem az altruizusból fakadt: Washington nem akart gazdasági hátrányba kerülni vetélytársaival szemben az egyoldalúan meghozott belföldi korlátozásai miatt, ezért igyekezett nemzetközi szinten is propagálni őket. Jóllehet a klímaváltozás az Egyesült Államokban sohasem volt döntő kérdés a választásokon, 1992-ben az amerikai szavazók a demokrata Bill Clintont választották elnöké, aki republikánus elődjénél nagyobb hangsúlyt fektetett a környezetvédelemre, részben az olyan aktivista munkatársainak köszönhetően, mint az alelnök Al Gore. Az új elnökség alatt erősödött az amerikai részvétel a klímaváltozás kezelésére a '80-as évek végén megindult nemzetközi együttműködésben. A folyamat 1997 decemberében, az Egyesült Nemzetek Éghajlatváltozási Keretegyezményének harmadik konferenciáján (Third Conference of the Parties - COP III), a japán Kiotóban érte el csúcspontját, amikor egy konkrét, kényszerítő erejű kötelezettségvállalásokra épülő szerződés létrehozásába fogtak a részes felek.

Maga a tárgyalássorozat vitákban gazdagnak és rendkívül átpolitizáltnak ígérkezett – a felek közötti főbb törésvonalak néhány kulcskérdésben már jóval a tárgyalások kezdete előtt látszottak. A legfontosabb napirendi pont a felelősség kérdése volt: a globális felmelegedést okozó antropogén eredetű üvegházhatású gázok többnyire az iparosodás melléktermékei, azonban a XX. században tapasztalt kibocsátás és következésképpen a melegedés szinte kizárólag az iparilag fejlett országok gazdaságainak a számlájára írható, melyek egyúttal a Keretegyezmény 1-es Függelékét is alkotják. Amint arról már korábban volt szó, a klímaváltozás elhárításának vagy mérséklésének haszna időben nagyon távoli és bizonytalan,

melynek eloszlása – lévén a levegő közjóság - egyenletes a Föld egész területén. Ugyanakkor a mérsékléssel kapcsolatos intézkedések költségei nemcsak belföldön, de nemzetközi szinten is koncentráltak. Így a kibocsátás csökkentési és korlátozási előírásoknak megfelelni kész államok komoly költségeket vállalnának magukra, melyek a gazdasági növekedés visszaesésével is járhatnak. Természetesen ezért merült fel a kérdés Kiotóban is: ki fizesse a számlát?

A fejlődő országok Kína vezetésével amelltt érveltek, hogy mivel a jelenkori felmelegedés a fejlett országok iparosodásának produktuma, ezért azoknak egyenesen morális kötelessége elfogadni a szerződéstervezetben előirányzott korlátozásokat. Másrészt a fejlődő országok képviselői kategorikusan elutasították minden rájuk nézve kötelező érvényű korlátozást. Velük szemben a fejlett országok, többek között az Egyesült Államok, arra hívták fel a figyelmet, hogy a fejlődő országok üvegházhatású gázkibocsátási szintje rohamosan emelkedik, ezért kollektív szerepvállalást szorgalmaztak egy globális környezetvédelmi probléma megoldására. Annak ellenére, hogy a felelősségvállalás kérdésében egy állásponton álltak, a fejlett államok csoportja koránt sem volt egységes. A fő törésvonalat az Európai Unió és az Egyesült Államok politikai és kormányzati kultúrája közötti alapvető ellentétek jelentették.¹⁰ Az Egyesült Államok, mivel nem tudott igazán széles támogatottságot szerezni a környezetvédelmi ügyeknek belföldön, inkább a *laissez-faire* politika híve volt, míg az EU, ahol a közvélemény inkább környezettudatos, a világosan körülhatárolt, kikényszeríthető kötelezettségvállalás mellett kardoskodott.

Az amerikai küldöttség kezdeti álláspontja a kiotói konferencia megkezdésekor rögtön nyilvánvalóvá vált: a kiotói tárgyalásokat megelőző nemzeti szintű tárgyalások alapján a delegáció a szerződéstervezet minden pontjánál a rugalmas végrehajtás mellett érvelt, miközben továbbá is napirenden tartotta a fejlődő országok kötelezettségvállalásának kérdését.¹¹ Mindkét célkitűzés racionálisnak tűnik, figyelembe véve, hogy az Egyesült Államok volt felelős az akkori globális szén-dioxid-kibocsátás közel negyedéért, tehát nyilvánvaló volt hogy a kibocsátást csökkentő és korlátozó esetleges intézkedések súlyos költségekkel járnának az amerikai gazdaság olyan kulcsfontosságú szektoraira nézve, mint az energiatermelés vagy a belföldi közlekedés. Ha a végrehajtás kellően rugalmas, a szerződésben foglalt kötelezettségeknek való megfelelés negatív gazdasági – következésképpen politikai - költségei belföldi szabályzókkal mérsékelhetők. Ha pedig az olyan gazdasági versenytársak, mint Kína

¹⁰ Grubb, Michael - Vrolijk, Christiaan - Brack, Duncan: *The Kyoto Protocol: a guide and assessment*. Royal Institute of International Affairs, 1999. p. 65.

¹¹ *Earth Negotiation Bulletin*, Vol 12. No. 76. International Institute for Sustainable Development, 1997.

vagy India szintén vállalják a szerződés kötelezettségeit, az Egyesült Államok nem, vagy csak relatíve kevesebbet vesztené gazdasági versenyképességéből. Makroszinten ez a két tényező határozta meg az amerikai *win-setet*.

Köszönhetően az Egyesült Államok hatalmas részesedésének a globális kibocsátási szintből, az amerikai részvételt a nemzetközi együttműködésben a részes felek túlnyomó része elengedhetetlennek tartotta, az amerikai delegáció sikeresen fordította saját hasznára a rendelkezésükre álló korlátozott *win-setet*. Az esetleges amerikai visszautasítás politikai súlyának és a delegáció ezt kihasználó agresszív tárgyalási politikájának köszönhetően az amerikai diplomácia számos apró győzelmet aratott a tárgyalások legfontosabb kérdéseiben, kezdve a szerződésben foglalt üvegházhatású gázok listájától a nemzetközi együttműködés olyan rugalmasan alkalmazható formáig, mint a kvótakereskedelem. Mindezen apró győzelmek ellenére a fejlődő országok kötelezettségvállalásának problémája a makacs kínai ellenállás miatt nem oldódott meg. Az igazi küzdelem a Clinton-adminisztráció számára épphogy elkezdődött.

A tárgyalások idején a tárgyalódelegáció vegyes visszajelzéseket kapott belföldről. A zöld szervezetek folyamatosan szigorúbb korlátozásokat követeltek, míg az ipari lobby dollármilliók árán igyekezte megakadályozni a költségesnek ígérkező Jegyzőkönyv létrejöttét. Az egyetlen világos véleménynyilvánítás az amerikai Szenátustól érkezett 1997. július 25-én (tehát a tárgyalások megkezdése előtt), amikor a felsőház 95-0 arányban megszavazta a híres-hírhedt 98-as határozatot¹² (az ún. Byrd-Hagel határozat), mely leszögezte, hogy a Szenátus semmilyen olyan szerződést nem fog aláírni a klímaváltozás kérdésében, mely nem biztosítja a fejlődő országok részvételét, illetve súlyos költségekkel jár az amerikai gazdaság számára. Az egyhangú döntés világosan megmutatta, hogy a klímaváltozás nem pártpolitikai ügy többé: az elkészült Jegyzőkönyvet mindkét párt szenátorai kudarcnak ítélték, mely nem felel meg a 98-as határozat kívánalmainak. A határozatot betervező republikánus Chuck Hagel szenátor egyenesen kizártnak tartotta a ratifikációt, míg demokrata társa, John Kerry, „jelenlegi állapotában nem ratifikálhatónak”¹³ bélyegezte az egyezmény szövegét. Mindezen korlátokat figyelembe véve a Clinton-kormányzat holtpontra került a tárgyalások végén: jóllehet a kész Jegyzőkönyv az amerikai igényeket tükrözte a rugalmas végrehajtás kérdésében, a 98-as határozat pontjai továbbra is érvényben voltak. A Kiotói Jegyzőkönyvet már nem lehetett

¹² Az Egyesült Államok Szenátusa: *98-as határozat*, Library of Congress 1997, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d105:SE00098:@@L&summ2=m&>

¹³ Jacobson, Harold K.: *Climate Change: Unilateralism, Realism, and Two-Level Game*. in: Patrick, Stewart - Forman, Shepard (szerk.): *Multilateralism & US Foreign Policy - Ambivalent Engagement*. Lynne Rienner, 2002. p. 417.

újrátárgyalni, így a szerződés elvetése mellett csak egyetlen lehetőség maradt: létrehozni egy a szerződést támogató hazai koalíciót a nemzeti szint játékanak végigjátszása során.

A nemzeti szint

„Az I. Függelékben szereplő Részes Felek, egyénileg vagy együttesen, biztosítják azt, hogy az A. Függelékben ismertetett üvegházhatású gázok összesített, antropogén eredetű, szén-dioxid egyenértékben vett kibocsátásai nem haladják meg a számukra előírt mennyiségeket, melyeket a B. függelékben előírt, mennyiségileg meghatározott kibocsátás korlátozási és csökkentési kötelezettségek alapján és e Cikk rendelkezéseivel összhangban számítottak ki azzal a céllal, hogy a 2008-tól 2012-ig terjedő kötelezettségvállalási időszakban e gázok összesített kibocsátásai az 1990. évi szinteknél legalább 5 százalékkal alacsonyabbak legyenek.” /Részlet a Kiotói Jegyzőkönyvből/

A Keretszerződés B. függeléke minden iparosodott országhoz számszerűsített vállalást rendel, melynek a 2008-2012 közötti időszakban kell eleget tenni. Ez az érték az Egyesült Államok esetében az 1990-es értékekhez képest hét százalékos csökkentést ír elő az összkibocsátásban, mely az 1990-től bekövetkezett kibocsátás-növekménnyel együtt közel harminc százalékos csökkentést tesz ki. Legyenek bármilyen rugalmasak is a Kiotói Jegyzőkönyv előírásai, az azoknak megfelelés komoly terheket róna az amerikai gazdaságra.

A továbbiakban Frieden útmutatásának megfelelően a szerződés gazdasági hatásainak vizsgálatán keresztül azonosítjuk az érintett politikai-gazdasági szereplőket. A klímaváltozás kérdésével kapcsolatban máig sok a tudományos bizonytalanság és a kérdés rendkívül átpolitizált, ezért a Protokoll gazdasági hatásait elemző tanulmányok gyakran elfogultak egyik vagy másik oldal irányában. Az esetleges politikai indíttatású adattorzítást minimalizálendő, elemzésünkben a továbbiakban az Amerikai Energiaügyi Minisztérium (Department of Energy) egy független statisztikai elemző intézetének (Energy Information Agency) elemzésére hagyatkozunk, melyet a Képviselőház Tudományos Bizottságának (Committee of Science) megrendelésére készített.¹⁴ A választás azért esett erre a tanulmányra, mert az intézet tudományos körökben nagy elismerésnek örvend, kutatásai nagy szerepet játszanak a döntéshozói attitűdök formálásában, illetve mivel az elemzés hat különálló esettanulmányra épül, melyekből a konkrét szám adatok nélkül levezethetőek a gazdasági hatások főbb irányai, illetve azok hozzávetőleges költsége.

¹⁴ *What Does the Kyoto Protocol Mean to U.S. Energy Markets and the U.S. Economy?* EIA, 1998.
<http://economics.about.com/gi/dynamic/offsite.htm?site=http://www.eia.doe.gov/oiaf/kyoto/economic.htm>

A Kiotói Jegyzőkönyv hatása az amerikai gazdaságra

A klímaváltozás közgazdaságtana a késő 1980-as évek óta tudományos és politikai viták tárgya, melyek a Protokoll elkészültével csak erősödtek. Bármennyire ellentétes eredményre jutnak/jutottak is az elemzések, a közgazdasági alapokat – éppen azok egyszerű volta miatt – egyikük sem kérdőjelezi meg. Ahogy a klímaközgazdász Richard Morgenstern tanulmányában fogalmaz:

„A szakpolitika célja olyan hatékony, a klímaváltozást enyhítő stratégia megalkotása, mely maximalizálja (bizonytalanság mellett) az össztársadalmi jólétet; ami magában foglalja a GDP-t és a nem piaci áruk és szolgáltatások értékét... Egy ilyen stratégiának a kibocsátás csökkentés és/vagy módosítás olyan szintjét kell meghatároznia, amely mellett az üvegházhatású gázkoncentráció csökkenésének határhaszna megegyezik a csökkentés és/vagy módosítás határköltségével.”¹⁵

De hogyan érhető el ez a gyakorlatban? A Protokoll előírásainak megfelelni kész kormányzat két utat követhet: kiterjesztheti a jogi szabályozást a környezetvédelmi szabályozással kapcsolatban (például új levegőtisztasági előírások bevezetése a szennyező vállalatok számára), vagy használhat olyan közgazdasági eszközöket, mint például a szennyezőanyagok széntartalmára kivetett szénadó (carbon tax), vagy a belföldi kvótakereskedelem. A Protokoll rugalmassága a szakpolitikák kialakítása és alkalmazása terén természetesen lehetővé teszi a két út együttes alkalmazást, mely megfelelő ösztönzőként hathat a vállalatok számára, hogy csökkentsék a kibocsátásukat és folyamatosan alacsonyabb széntartalmú vagy alternatív környezetbarát energiaforrások használatára és kutatására álljanak át. A szabályozás, elsősorban a szénadó, hátulütője – mint arról már korábban is sokszor szó esett –, hogy azt a szennyezők nem azonos mértékben viselik. Azoknak az iparágaknak, amelyek magasabb széntartalmú fűtőanyagokkal dolgoznak (például az energiaszektor) nagyobb költségekkel kell számolniuk, ezáltal hajlamosabbak a vonatkozó kormánypolitika elleni lobbizásra.

Az Energy Information Agency elemzése szerint a legalkalmasabb módszer a vállalatok teljesítésére a már tárgyalt minta alapján kiszabott szénadó. Az adó által okozott árnövekedés közvetlenül az energiaipart sújtaná – az amerikai kibocsátás közel 80 százaléka származik ebből a szektorból – de mivel az energia mind áruként, mind termelési tényezőként jelen van a

¹⁵ Morgenstern, Richard D.: Towards a Comprehensive Approach to Global Climate Change Mitigation. *American Economic Review*, Vol. 81. No. 2. (1991), pp. 140-145.

gazdaságban, a szénalapú fűtőanyagok árának növekedése láncreakciót indítana be, amely általános áremelkedéshez vezetne az amerikai gazdaság látszólag a kiotói intézkedésekhez nem kötődő ágazataiban is. A folyamat tehát az energiaszektorban fejtené ki először hatását, közelebbről az energiatermelésben és a szénbányászatban. Ha a Protokoll által megkövetelt szénadó bevezetésre kerül, az energiatermelőknek komoly gondokkal kell megküzdeniük a szén árának rohamos növekedése mellett *specifikus* eszközökkel kell megőrizniük versenyképességüket. Ehhez szorosan kapcsolódva a nyugati államokban fontos szerepet betöltő szénkitermelés is problémákkal nézne szembe. A szénfogyasztás csökkenésével arányosan csökkenne az igény magára a nyersanyagra, a működő bányatársaságok pedig elvesztenék versenyképességüket, hisz a további feltárások már nem lennének rentábilisak. Ezen hatások összessége az elemzés szerint körülbelül 10-43 ezer munkahely megszűnését vonná maga után.

Az energia árának növekedése mind az ipari, mind a háztartási fogyasztás csökkentésére és az alacsonyabb széntartalmú fűtőanyagokra való áttérésre ösztönözné. A létrejövő láncreakció hatással lenne az amerikai gazdaság látszólag a kiotói intézkedésekhez nem kötődő területein is, többek közt a munkahelyekre, a fogyasztói árakra, a befektetésekre, a technikai fejlesztésre és a gazdasági növekedésre. Összességében elmondható, hogy ha az energia, mint termelési tényező használata csökken, a gazdasági növekedés is arányosan lassul, az árak növekednek, a fogyasztás és a foglalkoztatottság pedig csökken. A belső fogyasztás csökkenésével a nem exportorientált ágazatok elvesztik piacukat, míg a magas energiaárak az exportot is megdrágítanak, csökkentve az amerikai gazdaság versenyképességét. Mindezen változás makroszinten várhatóan a GDP 0.1-0.8 százalékos csökkenéséhez vezetne, ami azt jelentené, hogy a gazdaság lassabb ütemben növekedne. Az EIA tanulmány összességében – a GDP csökkenésből és a rövidtávú költségekből adódóan – évi 77 és 338 milliárd dollárnyi összköltséggel számol a 2008-2012-es vállalási periódusban.

Az intézkedések bevezetésének várható költségeit látva kirajzolódik a kétszintű modell nemzeti szintjén részt vevő gazdasági szereplők csoportja, mely a szerződés aláírásától annak bukásáig mindent megtett, hogy a Protokoll ne kerüljön ratifikációra. Mivel az Egyesült Államok energiatermelésének több, mint 50 százaléka szénalapú fűtőanyagokra épül, az ipar ezen ágazata az egyéb szénalapú fűtőanyagok kitermelésére épülő szektorral (elsősorban az olajiparra, mely szintén áremelkedéssel kell, hogy megküzdjön) együtt komoly politikai befolyással bír Washingtonban, elsősorban a nyugati államokból érkező képviselőkön és szenátorokon keresztül, *párthovatartozástól függetlenül*.

A szereplők azonosítása

Mint azt a modell tárgyalásánál kifejtettük, a kormányzat mindkét szinten aktív szereplő, hisz bármely szint támogatásának elvesztése a szerződés, sőt talán a kormány bukásához is vezethet. Így a modell szerint a kormány igyekszik a két szint között egyensúlyozni. Az Egyesült Államok a kiotói folyamatban tanúsított magatartásának különlegessége ebből a szempontból is megmutatkozik. Jóllehet a tárgyalások megkezdése előtt intenzív egyeztetésre került sor belföldön (ld.: a 98-as határozat), a tárgyalások folyamán a két szint gyakorlatilag nem állt kapcsolatban. A delegáció a tárgyalások előtt lefektetett korlátok között igyekezett minél kedvezőbb helyzetet kialakítani a törvényhozás vagy a hazai érdekcsoportok megkérdezése nélkül. Mindezek után kézhez kaptak egy amerikai szempontból mindenképp kedvező szerződést, ami ugyanakkor nem felelt meg a Szenátus kívánalmainak. A nemzeti szintű játék így csak a tárgyalások után, és nem azokkal párhuzamosan folyt, a kormány (nem túl erőteljes) kísérletet tett egy új koalíciót szervezni belföldön a Protokoll támogatására. A cél a törvényhozás – és kisebb mértékben a közvélemény – meggyőzése volt, egyúttal törekedve a Clinton elnök utódjának szánt Al Gore politikai tőkéjének maximalizálására is. Jóllehet a 2000-es elnökválasztási kampányban a környezetvédelem ismét nem szerepelt kulcskérdésként, Gore mint elkötelezett környezetvédő természetesen törekedett a zöld szavazók korai mobilizálására. Mivel a ratifikáció bukásának sem Clinton, sem Gore számára nem voltak kézzelfogható politikai költségei, a kormányzat mindenképpen nyertesként került volna ki a játékból, éppen ezért azonban a ratifikációért sem küzdött túl vehemensen. Erőfeszítéseik kimerültek a kibocsátás csökkentését célzó intézkedések mérsékelt gazdasági költségeit szemléltető tanulmányok publikálásában és a szerződést nyilvánosan támogató felszólalásokban.

Az érintett gazdasági szereplők ezzel szemben komoly ellenállást fejtettek ki a Protokoll ellen. Ahogy azt az előző fejezetben demonstráltuk, a Kiotói Jegyzőkönyv súlyos költségeket róna az Egyesült Államok gazdaságára, mely költségek az ipar néhány kulcsszektorára korlátozódnának, melyeken keresztül végül hatással lennének az egész gazdaságra. Ezek a kulcsszektorok jelentősen különböznek ugyan egymástól, de összeköti őket, hogy a széntartalmú tüzelőanyagokhoz kötődnek. Ilyenek például a fosszilis tüzelőanyagokra épülő olajipar és bányászat, az energiatermelés, az üzemanyagokhoz kötődő autóipar és a szállítási

szektor. Ezek mind oligopolisztikus¹⁶ szektorok magas belépési korláttal, kevés számú és gazdaságilag (politikailag) erős szereplővel és specifikus eszközökkel. Ezek a jellemzők a kibocsátás csökkentést célzó szakpolitikák a fenti szektorokra irányuló hatalmas költségeivel karöltve a szereplőket arra ösztönözték, hogy fellépjenek a kormánypolitika ellen.

Modellünk szerint a Kiotói Protokoll elleni lobbizás azonban nem azonos erősségű az egyes szektorokban, mivel másként befolyásolják őket az aktuális kormányintézkedések, ezáltal mások a várható költségek és a megtérülési ráták változásai. Például a széntartalmú tüzelőanyagokra kivetett adó arra ösztönözné a gazdasági szereplőket, hogy alacsonyabb széntartalmú és/vagy alternatív energiaforrások használatára álljanak át. Ez az átállás és a hozzá kötődő K+F tevékenység azonban rendkívül tőkeintenzív, ezért azok a cégek, melyek már előzőleg befektettek a környezetbarát technikák kifejlesztésébe, vagy esetleg rendelkeznek az ehhez szükséges eszközökkel, kevésbé hajlamosak az erőteljes fellépésre,¹⁷ hiszen a piac végső soron megjutalmazza a K+F befektetéseket, lévén a kifejlesztett technológiák szabadalmát az amerikai törvények szigorúan védik. Attól függően, hogy az egyes cégek milyen arányúnak ítélik meg az előírásoknak való megfelelés költségének és a K+F befektetések hosszú távú hasznának arányát, az érintett szereplők két csoportra oszlanak. Az első csoportba kerülnek a szerződést kategorikusan elutasító „keményvonalasok”, míg a másodikba a kormány politikája és a lobbizás között ingadozó cégek. Utóbbiak, mivel egyszerre fektetnek be lobbizásba és K+F-be, mindenképp nyernének.

Ezen a ponton szükséges egy további szereplőt is bevonnunk a belföldi játékba, mely a szennyezők táborát erősítette: az Egyesült Államok hadseregét. Jóllehet a hadsereg a szó szoros értelmében nem gazdasági szereplő, érdekei visszavezethetőek a gazdasághoz, ezáltal bevonása nem érvényteleníti a jelen tanulmány által alkalmazott módszertani közgazdasági redukcionizmust. A hadsereg hatalmas járműparkjával az egyik legnagyobb fosszilis tüzelőanyag-fogyasztó az Egyesült Államokban, így közvetlenül az egyik legnagyobb szennyező is. Mivel közelebb állt a szennyezők álláspontjához, a Pentagon is igyekezett a szerződés ratifikációja ellen lobbizni és a részvételt a klímaváltozást mérséklő nemzetközi együttműködésben nemzetbiztonsági kockázatként igyekezett feltüntetni. A hozzáférhető

¹⁶ Az oligopólium a közgazdaságtanban olyan piacok megnevezése, ahol a termelők viszonylag kis számban vannak jelen, és ennek köszönhetően meglehetősen nagy piaci erővel rendelkeznek.

¹⁷ A K+F tevékenység tulajdonképpen egyenértékű az eszközök átcsoportosításával, így a lobbizás alternatívájának tekinthető.

dokumentumok¹⁸ szerint a Pentagon delegáltjai a Protokoll tárgyában szervezett kongresszusi meghallgatásokon a következő érveket hozták fel:

- A klímaváltozás mérséklésére fordított forrásokat a honvédelemtől kell elvonni,
- A magas üzemanyagárak lehetetlenné tennék a tengerentúli katonai missziók fenntartását, ezáltal az Egyesült Államok képtelenné válna betölteni a hegemon szerepét,
- A Protokoll azáltal hogy nem ró kötelezettségeket Kínára, Oroszországot pedig nagyon kedvező pozícióba hozza a nemzetközi kvótakereskedelem rendszerén keresztül közvetve az Egyesült Államok vetélytársait támogatja, ezáltal nemzetbiztonsági kockázatot jelent.¹⁹

A ratifikációs játék

Miután 1997 decemberében véget értek a tárgyalások Kiotóban, a Protokoll készen állt a ratifikációra. Clinton elnök végül 1998 novemberében aláírta a szerződést, de ugyanakkor nem nyújtotta be ratifikációra a Szenátusnak, tudván, hogy az Alkotmány által előírt 2/3-os többség elérhetetlen a 98-as határozat tükrében. Annak ellenére, hogy a ratifikáció esélye elhanyagolható volt, az ellentábor mégis mobilizálódott s az előzőekben tárgyalt érintett gazdasági szereplők érdekvédelmi csoportokba szerveződtek. Mivel a modellünk által feltételezett intézményi változás (jelen esetben az adminisztráció cseréje) a Protokoll aláírásának idején nem volt lehetséges, a szennyezők a törvényhozásban kezdtek a szerződés ellen lobbizni, hogy az a körülményektől függetlenül ne kerüljön ratifikálásra.²⁰

A klímaváltozáshoz kapcsolódó elméleti vita kapcsán a szennyezőknek egyedülálló lehetősége adódott, hogy a protokoll-ellenes kampányukat a klímakutatás inherens bizonytalanságai köré szervezzék. Így alapvetően a teljes ratifikációs folyamat egy átértelmezési (framing) játékká vált. A Protokoll ellenzői két ellenérvet sorakoztattak fel: szerintük a globális felmelegedés nem társadalmi probléma, illetve, hogy a kibocsátás csökkentését célzó intézkedések túl költségesek, így több kárt okoznának, mint maga az

¹⁸ *The Kyoto Protocol: Problems with US Sovereignty and the Lack of Developing Country Participation*, Committee on International Relations, US House of Representatives 1998, 105. Kongresszus.

¹⁹ Természetesen ezen aggodalmak a republikánus hatalomátvétellel és a neokonzervatívok külpolitikai súlyának növekedésével a terrorizmus elleni háború során újra napirendre kerültek, és sikeresen akadályozták meg a ratifikáció ismételt napirendre kerülését George Bush elnöksége alatt.

²⁰ A közvélemény általános érdektelenséggel fogadta a Kiotói Jegyzőkönyv körül kialakult politikai vitát.

éghajlatváltozás. A globális felmelegedés tudományát végül annyi kritika érte az ellentáborból, hogy az aláásta a törvényhozási folyamatot, és a ratifikáció máig nem került napirendre.

Ahogy arról Frieden is ír a modell tárgyalásakor,²¹a gazdasági érdekcsoportok új intézményeket alakítanak ki, vagy a már meglévőkkel lépnek kapcsolatba, miközben kedvező kormánypolitikákért lobbiznak. Mivel az Egyesült Államokhoz hasonló intézményesült demokráciákban az előbbi lehetőség elhanyagolható, az érdekcsoportok a már meglévőkhez, általában egy politikai párthoz fordulnak annak függvényében, hogy melyik párt programja ígéri a legnagyobb hasznosságot számukra – a Protokoll ügyében a szennyezői érdekcsoportok az amerikai konzervatív mozgalom egyes platformjaival léptek politikai szövetségre. De miért a konzervatívokkal? Amerikában számos környezetvédelem-ellenes csoport aktív, melyek közt az amerikai konzervatív mozgalom a legjelentősebb. Amint arról már volt szó, a Republikánusok (vagyis a „konzervatív párt”) inkább szkeptikus környezetvédelmi ügyekben. A szkeptikus álláspont számos ponton kapcsolódik a konzervatív ideológiához (többek között), mert a szükségesnek vélt intézkedések szükségessé tennék a kormányzati beavatkozást a gazdaságba, ezáltal veszélyeztetnék a gazdasági libertarianizmust, a konzervativizmus egyik alapkövét.²² Ez a környezetvédelmi szkepticizmus a szennyezői csoportok természetes szövetségésévé tette a mozgalmat.

A konzervatívokkal, mint ideológiai háttérbázissal megerősödve a szennyezői érdekképviselői csoportok a szenátorok direkt anyagi támogatásán túl immáron a nyomásgyakorlás két másik eszközéhez is nyúlhattak: privát és konzervatív agytrösztök (think tanks),²³ illetve szkeptikus tudósok támogatása. A cél természetesen a döntéshozók meggyőzése volt arról, hogy a Protokoll esetleges ratifikációja nem kívánatos mert a tudományos háttere bizonytalan, mert a klímaváltozás nem társadalmi probléma és persze mivel a Protokoll által előírt intézkedések károsak az amerikai gazdaságra nézve, és így nemzetbiztonsági kockázatot jelentenek. Az érdekcsoportok ez irányú tevékenységének hatása a gyakorlatban főleg a kongresszusi meghallgatásokon, illetve az írott sajtóban mutatkozott meg. Az olyan, több tucat vagy akár száz nagyvállalatot tömörítő érdekvédelmi csoportok, mint az American Petroleum Institute, a Business Roundtable vagy a Global Climate Coalition; illetve a „magányos harcosok”, mint például az Exxon Mobile – mely a környezetvédők számára a környezetszennyező ipari lobby szimbólumává vált – dollármilliókat öltek az

²¹ Frieden: i. m.: p. 24.

²² McCright, Aaron – Dunlap, Riley E.: Defeating Kyoto: The Conservative Movement's Impact on U.S. Climate Change Policy. *Social Problems*, Vol. 50. No. 3 (2003), pp. 348-373.

²³ McCright és Dunlap 14 fontos konzervatív agytrösztöt említ. Ilyenek például a Cato Institute, az American Enterprise Institute vagy a Marshall Institute. McCright-Dunlap: i. m.: p. 355.

agytrösztök és a tudósok pénzelésébe. Ennek köszönhetően a terjesztett „tudományos” anyagok sikeresen túldimenzionálták a Protokoll költségoldalát, a támogatott tudósok rendszeresen a Protokoll ratifikációja ellen nyilatkoztak a kongresszusi meghallgatásokon, míg a televízióban vagy konferenciákon gyakran felszólalva meggyőzték a közvéleményt a globális felmelegedés problémájának marginális voltáról.²⁴

Ilyen heves ellenállással szemben a kormány képtelen volt az áldozatokból megfelelő erősségű koalíciót szervezni. Egyetlen esélyük a közvélemény megnyerése lett volna, azonban ez az Egyesült Államokban akkoriban lehetetlen vállalkozásnak tűnt. Az átlag amerikai inkább a kibocsátás csökkentését célzó szakpolitikák költségoldalára figyelt fel és jobban érdekelt az alacsony üzemanyagár, mint a bolygó sorsa. Ennek következtében a ratifikációs időszakban a lakossági támogatottság szintje alacsony maradt más nyugati országokhoz viszonyítva. A nemzeti szintű játék végeredménye ismert, a Clinton elnökség utolsó pár hónapjában már nem volt reális esély a Protokoll ratifikációjára és a 2000-es elnökválasztási kampány pedig immáron lehetőséget nyújtott az anti-Kiotó lobbinak az elnök „cseréjére” is. Az Exxon Mobil például George Bush elnöki kampányának egyik legnagyobb támogatója volt, és miután Bush megnyerte a választásokat Gore ellenében, az Exxon által delegált energiaügyi elnöki tanácsadók sikeresen meggyőzték, hogy 2001-ben nyíltan utasítsa el a szerződést.²⁵ Bush vonatkozó beszédében gyakorlatilag ugyanazokat az érveket vonultatta fel a Protokoll ellen, melyekre a lobbycsoportok és a konzervatívok hivatkoztak: a Protokoll nem igazságos és nem hatékony, mivel a világ 80 százalékát kivonja a rendelkezései alól, többek között Indiát és Kínát, és mert súlyos károkat okozna az amerikai gazdaságnak.²⁶

Összegzés

A tanulmány a realista iskola egy komoly dilemmájából indult ki: mivel magyarázható a szuperhatalom csatlakozása egy olyan nemzetközi szerződéshez, melynek várható haszna alacsonyabb a várható költségeinél? A realista modell szerint Bill Clinton elnöknek sohasem lett volna szabad aláírnia a Kiotói Jegyzőkönyvet, mivel az nem vonatkozott a rivális Kínára és

²⁴ Az Exxon Mobil, mint az egyik legaktívabb Protokoll-ellenes gazdasági szereplő külön akciócsoportot hozott létre a tárgyalások lezárulta után. Az akciócsoport munkaterve alapján „Akkor győzünk, ha az átlag állampolgár megéri (felismeri) a klímaváltozás tudományában rejlő bizonytalanságokat.” Union of Concerned Scientists: *Smoke, Mirrors & Hot Air - How ExxonMobil Uses Big Tobacco's Tactics to Manufacture Uncertainty on Climate Science*. Union of Concerned Scientists 2007. p. 10.

²⁵ Vidal, John: Revealed: How Oil Giants Influenced Bush, *The Guardian*, 2005. június 8.

²⁶ George Bush levele Chuck Hagel, Jesse Helms, Larry Craig és Pat Roberts Szenátoroknak, 2001. március 13. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/03/20010314.html>

mivel komoly terheket rótt volna az amerikai gazdaságra. Annak ellenére, hogy a szerződés végül elbukott a ratifikáció során, a realista modell elégtelennek bizonyul Clinton viselkedésének magyarázatához. Mint arról már szoltunk, a realista modellek legfőbb hátránya, hogy az államokra, mint egységesített szereplőkre tekintenek, figyelmen kívül hagyva a belföldi erőviszonyokat. Ahhoz, hogy számításba vehessem mind nemzetközi, mind nemzeti szintű változókat, a tanulmány Robert Putnam kétszintű modelljére hagyatkozott, melyet Jeffrey A. Frieden modern politikai közgazdaságtanával egészített ki a nemzeti szint könnyebb modellezésének érdekében. A cél a realista előrejelzéstől való eltérés magyarázata volt a hazai érdekcsoportok felépítésének és interakciójának vizsgálatán keresztül az 1998-tól 2001-ig tartó ratifikációs folyamat során.

Az eredmények azonban mind a realista, mind a kétszintű modell szempontjából zavarba ejtők hiszen látszólag a Clinton-adminisztráció a nem szándékos defektálás hibájába esett. A kétszintű modell szerint a nemzetközi szint *win-sej*ei három tényezőtől függenek: a haza érdekek és koalíciók, a hazai intézményrendszer, illetve a tárgyalódelegáció stratégiája. A kormányzat figyelembe véve a két *a priori* meglévő korlátot (a 98-as határozat és a ratifikációhoz szükséges 2/3-os alkotmányos többség a Szenátusban) fel tudta állítani az Egyesült Államok *win-sej*ét a tárgyalásokat *megelőzően*. Fontos azonban, hogy a tárgyalódelegáció tisztában legyen a hazai koalíciók rezervációs árával a megtárgyalandó szerződésről (értsd: mennyire szigorú feltételek mellett hajlandóak még a ratifikáció támogatására), hiszen ezek a rezervációs árak a kormányzatra is vonatkoznak – ha nem tudja kielégíteni a hazai igényeket, a szerződés elbukik. Ha a nemzeti szinttel kapcsolatos információk azonban bizonytalanok, a nemzetközi szinten alkalmazott stratégiák kockázatosak válnak, és ezáltal veszélyeztetik a szerződés létrejöttét. Esterházy Péter szavaival élve: „kutya nehéz [...] úgy hazudni, ha az ember nem ösmeri az igazságot.”²⁷ Figyelembe véve tehát ezt a feltételrendszert a Clinton-adminisztráció viselkedése továbbra is különös: az elkészült Protokoll világosan ellenkezett a belföldi igényekkel.

Az elvégzett kutatás alapján két eltérő magyarázat kínálkozik. Az első a kétszintű játékok általános logikájára épül és inkább a nem szándékos defekció felé mutat; míg a második a Kiotói folyamat és más, hozzá hasonló környezetvédelmi együttműködések speciális jellemzőire építve a szándékos defekció esetét látszik igazolni.

A kétszintű játékok logikája önmagában nem zárja ki a belföldi status quoval ellentétes szerződések létrejöttét és ratifikációját, ebben az esetben azonban szükséges egy, a szerződést

²⁷ Esterházy Péter: *Harmonia Caelestis*. Magvető Könyvkiadó, 2000, p. 9.

támogató hazai koalíció felállítása. A Kiotói Jegyzőkönyv esetében azonban ez az érvelés hibás, a hazai ellenzék teljes fölényben volt a támogatókkal szemben. Egyrészt a Szenátus 98-as határozata világosan megmutatta, hogy a Protokoll nem pártpolitikai ügy – a demokrata szenátorok egyhangúan a kormány politikája ellen szavaztak. Másrészt a Protokoll az amerikai gazdaság kulcsszektorait érintette volna negatívan, ezen szektorok szereplői pedig hatalmas politikai tőkével rendelkeznek, köszönhetően gazdasági súlyuknak. A közvélemény passzivitása mellett ezek a gazdasági szereplők nyomást gyakorolhattak a törvényhozásra, hogy az utasítsa el a ratifikációt, míg a kormány politikai ellenfeleinek anyagi és politikai támogatást nyújtottak. Az ellenzék ereje természetesen ismert volt a kormány előtt is, így a kétszintű modell logikáján belül maradvá magyarázatként felmerül, hogy a kormány nem volt tisztában a *win-set* pontos paramétereivel (értsd: csak egy hipotetikus „minimum és maximum szerződés” között tudtak mozogni). Ennek ellenére azonban tisztában kellett volna lenniük legalább azokkal a paraméterekkel, melyek mellett a Protokoll biztosan nem ratifikálható (ld. 98-as határozat). A modell terminológiájával szólva tehát a delegáció félreértelmezte a *win-set* korlátait – egy általuk ratifikálhatónak vélt Protokollban egyeztek meg a tárgyalásokon –, mely nem került átfedésbe a többi tárgyalófél *win-set*jével. A létrejött Protokoll ezért nem felelt meg a hazai várakozásoknak, így a kormány nem szándékos defekcióra kényszerült.

A második magyarázat, mely levezethető a rendelkezésre álló adatokból, az Egyesült Államok politikai rendszerének egy már tárgyalt sajátosságára hagyatkozik, mely szerint annak ellenére, hogy a globális felmelegedés súlyos gazdasági és politikai kérdés, az Egyesült Államok nemzetközi szintű magatartása megrekedhet a szimbolikus politizálás szintjén. Úgy véljük, ez a magyarázat mindenképpen releváns a Kiotói Protokoll esetében és részben biztosan magyarázza a Clinton-adminisztráció magatartását. 1998-ban, amikor a Protokollt az elnök aláírta már javában folytak az előkészületek a 2000-es elnökválasztási kampányra, melyeken Al Gore készült jelöltként indulni. Ismerve Gore környezetvédő háttérét, könnyen magáénak tudhatta a zöld szavazatokat, de előbb gesztusokat kellett tennie ezen csoportok felé. Mivel a Protokoll ratifikációjának bukása nem járt volna komoly politikai költségekkel, Gore mint harcos aktivista és a Protokoll támogatója léphetett fel, míg annak bukása esetén a felelősséget a törvényhozásra és az ipari lobbycsoportokra lehetet hárítani. Valóban, a kormányzat viselkedése az aláírást követő hónapokban igazolni látszik ezt a magyarázatot. Jóllehet Clinton elnök aláírta a Protokollt, nem nyújtotta be azt a Szenátusnak ratifikációra, tudván, hogy elutasítása kerülne. Mivel egy hazai koalíció megszervezése a szerződés mögé nagyobb költségekkel járt volna, mint annak esetleges bukása, a kormányzat a választásokig nem

erőltette a ratifikációt. Eközben persze jelezte a zöld csoportok felé, hogy továbbra is a ratifikáció mögött áll. Ez a magyarázat jóval cinikusabb, hiszen abból indul ki, hogy a Clinton-adminisztráció nagyon is tisztában volt az elkészült szerződés elfogadhatatlanságával és pusztán a zöldek mobilizálásának érdekében írta azt alá. Ebben az esetben a defekció szándékos volt, jóllehet racionális megfontolásokra alapozva.

Összefoglalva a két magyarázat eltérő magyarázatot ad a Clinton-kormányzat viselkedésére, viszont a végkimenetel azonos: a Protokoll nem volt ratifikálható. Ahhoz, hogy eldönthessük, melyik magyarázat bír nagyobb valóságtartalommal, új változókat kellene az elemzésbe bevonnunk; olyan változókat, melyek nem állnak jelenleg az elemzők rendelkezésére.²⁸ Mindezek ellenére a Kiotói tárgyalások kétszintű modelljének megvan a maga haszna. Egyrészt túlmutat a realista megközelítéseken a belföldi változók számításba vételével, másrészt a Protokoll elutasítása mögött rejlő politikai-gazdasági-társadalmi folyamatokat térképezi fel, melyeket megfelelően általános szintre emelve irányt mutathat az amerikai csatlakozás esélyeit illetően.

Mit mond el nekünk tehát a modell és az arra épített elemzés? Bush elnök megválasztásával az anti-Kiotó lobby közvetlen befolyást nyert a végrehajtó hatalomban. Bush szkeptikusként elnöksége alatt következetesen nemet mondott a Kiotói jegyzőkönyvre.²⁹ A kormányzat ellenállása ellenére ugyan történtek helyi kezdeményezések az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentésére (elsősorban Arnold Schwarzenegger kormányzó Kaliforniájában), a Protokoll ratifikációja azonban nem került újra napirendre. Felmerül a kérdés, hogy a Katrina hurrikánhoz és az Északi Sarkkör jégsapkájának olvadásához hasonló természeti katasztrófák mellett – melyek az amerikai közvélemény figyelmét is felhívták a globális felmelegedés problémájára – az Egyesült Államok továbbra is nemet mondhat-e a Kiotói Protokollra. Vajon változhat-e a helyzet egy környezetbarát, demokrata elnök megválasztásával?

Sajnos jelen kutatás alapján a kilátások meglehetősen borúsak: véleményem szerint Amerika mondhat nemet, és nemet is fog mondani a Protokollra annak jelenlegi formájában. Annak ellenére, hogy a demokraták mindkét házban többséggel bírnak és hagyományosan közelebb állnak az aktivista állásponthoz, a Kiotói Jegyzőkönyv amerikai ratifikációja továbbra sem látszik kivitelezhetőnek, éppen annak gazdasági-politikai következményei miatt. Az

²⁸ Az elnöki megbeszélések titkosított jegyzőkönyvein túl gondolnunk kell a nem hivatalos csatornák követhetlenségére és a visszaemlékezések elfogultságára is.

²⁹ Bush legutóbb 2007. áprilisában nyilatkozott a Protokollról és az Egyesült Államok esetleges csatlakozásáról, kijelentve, hogy a környezetvédelem nem sértheti az amerikai gazdaság érdekeit. Zöldtech: *Bush szerint a*

Egyesült Államok a világ egyetlen megmaradt szuperhatalma, ugyanakkor ereje egyre inkább csökken főbb vetélytársaival, elsősorban a Kínai Népköztársasággal szemben. Ez a szembenállás jelenleg még elsősorban gazdasági szembenállás, ezért a realista modellek logikája érvényes a nemzetközi szintre. Kína távolmaradása mellett, figyelembe véve a Protokollhoz való csatlakozás negatív gazdasági (ezáltal hosszú távon politikai-hatalmi!) következményeit, az Egyesült Államok számára a szerződés stratégiai kockázatot jelent. Ezzel párhuzamosan a nemzeti szinten a Protokollal szemben álló gazdasági érdekcsoportok felállása változatlan. Ezek a csoportok továbbra is direkt nyomást képesek kifejteni a politikai elite, lelassítva és/vagy blokkolva egy esetleges ratifikációs kísérletet. Emlékezzünk vissza: a Kiotói Jegyzőkönyv nem pártpolitikai ügy, ezért egy esetleges kétharmados demokrata szenátusi többség mellett is körülményes az elfogadása.

A Protokoll kudarcra ítélt volta azonban nem jelenti feltétlenül az Egyesült Államok távolmaradását a globális felmelegedés elleni nemzetközi együttműködéstől. Bush elnök maga is számos alkalommal kijelentette, hogy tényként kezeli a klímaváltozást és a tisztább energiaforrások kifejlesztésének, valamint az energia ésszerűbb felhasználásának híve. Ez a tanulmány pusztán amellett igyekszik érvelni, hogy a Kiotói Jegyzőkönyv ratifikációja annak jelenlegi formájában nem lehetséges, mert az ellentmond az Egyesült Államok közvetlen politikai-gazdasági érdekeinek. Úgy véljük, az amerikai részvétel előrelendítése érdekében a nemzetközi közösségnek túl kell lépnie a Kiotóban lefektetett kereteken és egy rugalmasabb együttműködésbe kell bevonnia a Föld legnagyobb kibocsátóját,³⁰ hisz nélküle minden kibocsátást mérséklő nemzetközi szerződés pusztán félsikert hozhat.

környezetvédelem miatt nem sérülhet az amerikai gazdaság, Zöldtech 2007.
<http://www.zoldtech.hu/cikkek/20070405bushCO2>.

³⁰ Tekintve, hogy Kína kibocsátása hamarosan meg fogja haladni az Egyesült Államokét, mindenképp szükséges egyúttal a távol-keleti óriást is bevonni egy esetleges új keretszerződésbe; különösen mivel az Egyesült Államok részvételét továbbra is Kína reakciójától teszi függővé.