

FIIA 8/2011

COMMENT

Antto Vihma
Tutkija
Ulkopoliittinen instituutti

Pysähtyneisyys kiihtyy > YK:n ilmastoneuvottelut ovat kadottaneet Cancúnin hengen

Pitkittyneet kamppailut työjärjestyksestä heijastelevat syviä poliittisia ristiriitoja ja uhkaavat YK:n ilmastoneuvotteluiden uskottavuutta. Ilmastopoliittinen kulttuuri kaipaa tuuletusta: avoimuutta kokouksiin sekä selkeämpää työnjakoa ministeritason päätöksien ja virkamiestyön välillä.

Ilmastoneuvottelijat, lobbarit ja muut tarkkailijat kokoontuivat kahdeksi viikoksi Bonniin virkamiestason neuvotteluihin 6.–17. kesäkuuta. Kokous päättyi niihin muodollisesti kohteliaisiin mutta kätkeytyneisiin puheenvuoroihin, joita diplomaatit yleisesti käyttävät ilmaistakseen turhautumistaan. Jonkin verran tuloksia saatiin aikaan erityisesti ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevissa asiakohdissa. Toisaalta monet teknisetkin asiat jäivät ratkaisematta periaatteellisten poliittisten erimielisyyksien vuoksi. Näitä olisivat olleet esimerkiksi tulevan ilmastorahaston hallinnan tarkempi määrittely sekä kehitysmaiden raportoinnin suuntaviivojen laatiminen. Joulukuisen Durbanin osapuolikokouksen valmistelussa Bonnin istunto jäi parhaimmillaan puolitiehen.

Edellinen ilmastopoliitiikan suurtaapahtuma, Cancúnin osapuolikokous joulukuussa 2010, oli suhteellisen tuloksekas ja synnytti varoista optimismia. Monet toivoivat, että seuraavina vuosina keskityttäisiin vaatimattomampiin kompromisseihin sen sijaan, että tavoiteltaisiin kattavaa ja oikeudellisesti sitovaa sopimusta. Cancúnin päätöksien mukaan ilmastopoliittiseen rakennetaan rahoituksen, teknologian ja sopeutumisen instituutioita

ja toisaalta peräänkuulutetaan parannuksia suurten saastuttajamaiden ilmastotoimien läpinäkyvyyteen ja vertailukelpoisuuteen.

Cancúnin hyvä henki osoittautui kuitenkin ohimeneväksi. Vuoden ensimmäinen virkamiestason neuvottelukierros Bangkokissa oli käytännössä tulokseton. Bonnin kokouksen ensimmäiset neljä päivää vietettiin pääosin työn organisoimisen parissa. Järjestäytymisen vaikeudet kietoutuvat sisältöön: repiviin poliittisiin erimielisyyksiin ilmastorahoituksen suuruudesta ja lähteistä, kehitysmaiden velvollisuudesta raportoida toimiaan, sekä Kioton sopimuksen toisesta sitoumuskaudesta. Kioton sopimus on kehitysmaailmalle erityisen tärkeä siksi, että se symboloi ”palomuuria” kehitysmaiden ja teollisuusmaiden eriävien velvoitteiden välillä.

Näyttää siltä, että suuret kehitysmaat katsovat tullessaan liikaa vastaan Cancúnissa ja muuttavat nyt linjaansa asteen verran kovemmaksi. Erityisesti Kiina kokee Cancúnissa linjatun ilmastopoliitiikasta raportoinnin sekä näistä raporteista käytävän kansainvälisen keskustelun uhkaavaksi. On vielä epäselvää, pyrkiikö Kiina mahdollisesti vetäytymään Cancúnin kompromissista vai onko kyseessä ainoastaan ohimenevä, toimeenpanoa koskeva viivytys. Toiseksi Yhdysvallat suhtautuu kes-

keiseen rahoituskysymykseen hyvin joustamattomasti. Kongressissa alkuvuodesta käyty budjettiväantö osoitti ilmastorahoituksen olevan erittäin huonossa huudossa konservatiivien keskuudessa, ja Washington joutuu tasapainoilemaan tiukassa sisäpoliittisessa ristipaineessa.

Kolmas tekijä on Saudi-Arabian pyrkimys hidastaa ja mahdollisuuksien mukaan myös estää ilmastoneuvotteluiden etenemisen. Tällaiselle häiriköinnille avautuu poliittista tilaa nimenomaan silloin, kun suurten pelaajien näkemykset ovat kaukana toisistaan. Kaiken taustalla kummittelee epävarmuus Kioton sopimuksen toisen sitoumuskauden kohtalosta. Kioton jatkuminen on kehitysmaaryhmän yhteinen ja äänekäs vaatimus, josta saattaa olla vaikea perääntyä vaikka teollisuusmaat tekisivät useita myönnytyksiä muissa asiakohdissa.

Bonnin kokouksessa nähty kiivas taistelu työjärjestyksestä on toki tuttua ilmastoneuvotteluita pitkään seuranneille. On kuitenkin huolestuttavaa, että viime vuosina nämä ”agendatappelut” ovat entisestään voimistuneet. Kokouksiin käytettyjä miljoonia on haastavaa perustella prosessin rahoittajille ja laajemmalle yleisölle, jos neuvottelut näyttävät ulospäin keskittyvän muuhun kuin itse asiakysymyksiin.

Käyntiosoite
Ulkopoliittinen instituutti
Kruunuvuorenkatu 4
00160 Helsinki
Postiosoite
Ulkopoliittinen instituutti
PL 400
00161 Helsinki
Puhelin
+358 (0)9 432 7000
Fax
+358 (0)9 432 7799

www.fiia.fi

Ulkopoliittinen instituutti on eduskunnan yhteydessä toimiva, riippumaton tutkimuslaitos. Instituutti tuottaa korkeatasoista tutkimusta, joka tukee poliittista päätöksentekoa ja avointa keskustelua niin kotimaassa kuin kansainvälisestikin.

Instituutin julkaisut käyvät läpi sisäisen editointiprosessin, mutta julkaistavat näkemykset ovat kirjoittajien omia.

Ilmastoneuvotteluiden kulkua voitaisiin tehostaa aiempaa selvemmällä työnjaolla: erottamalla toisistaan yhtäältä teknisempi virkamiestyö ja toisaalta vuosittaisissa osapuolikokouksissa ministeritasolla tehtävät poliittiset linjaukset. Tämä on toki paljon helpommin sanottu kuin tehty, eikä työnjako sinällään sisällä yleisavainta nykyisen riitaisen neuvotteluasetelman ratkaisemiseen. Osapuolikokouksissa tulisi kuitenkin kiinnittää erityishuomiota päätösten selkeyteen ja tarkkuuteen.

Ongelmana on jo vuosikausia ollut neuvottelevien virkamiesten tosiasiallinen haluttomuus toteuttaa ministeritasolla tehtyjä linjauksia. Tämä on osaltaan oire suurista poliittisista ristiriidoista sekä yleisestä epävarmuuden tilasta. Pidemmällä aikavälillä ilmastoneuvotteluissa tarvitaan uutta poliittista kulttuuria, joka suhtautuu vähemmän epäluuloisesti ministeritason päätöksiin ja poliittiseen ohjaukseen.

Myös läpinäkyvyyden lisääminen voisi tuoda lisää painetta niille maille, jotka ovat joustamattomia työjärjestyksen sopimisessa. Avoimemmasta neuvottelukulttuurista on lukuisia esimerkkejä YK:ssa. Hartiavoimin Cancúnin kokouksen onnistumisen eteen työskennellyt Meksikon suurlähettiläs Luis Alfonso de Alba totesikin Bonnissa, että ilmastoprosessissa

tarvitaan kollektiivista asennemuutosta juuri avoimuuden lisäämisen osalta.

Euroopan unioni on kannattanut ja edistänyt avoimuuden lisäämistä ilmastoneuvotteluissa. Käytäväpuheissa kuuluu tosin liturgiasta eriäviäkin ääniä: eräät pienemmät jäsenmaat kokevat avoimuuden myös uhkana ja pelkäävät, että avoimempien kokouksien myötä valta karkaa entistä pienemmälle ryhmälle kabinetteihin. Epämuodolliset tapaamiset ja sääntöihin perustumaton vallankäyttö ovat kuitenkin aina läsnä, myös nykytilanteessa. Mikäli agendan määrittelyn läpinäkyvyyttä onnistutaan lisäämään, nimenomaan EU voittaa. Suurin häviöjä sen sijaan olisi Saudi-Arabian häirikkölinja, ja sen vanavedessä seuraisivat joustamattomuudestaan tunnetut Kiina ja Yhdysvallat.

YK:n ilmastopoliittisjärjestelmällä ei ole varaa ajatella oman paikkansa maailmanpolitiikassa olevan itsensänselvyys. Sen on saatava aikaan tuloksia sekä kyettävä uusiutumaan ja löytämään omat vahvuutensa.