

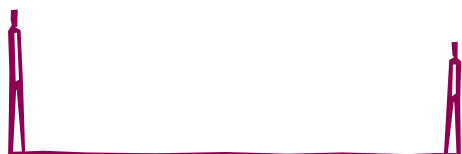
CANCÚNIN ILMASTOKOKOUS

69

VÄHÄN TOIVOA, VÄHÄN EPÄTOIVOA

Antto Vihma ja Anna Korppoo

BRIEFING PAPER 69, 17. marraskuuta 2010



ULKOPOLIITTINEN INSTITUUTTI
UTRIKESPOLITISKA INSTITUTET
THE FINNISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

CANCÚNIN ILMASTOKOKOUS

VÄHÄN TOIVOA, VÄHÄN EPÄTOIVOA



Antto Vihma
Tutkija
Ulkopoliittinen instituutti



Anna Korppoo
Ohjelmajohtaja
Ulkopoliittinen instituutti

Briefing Paper 69
17. marraskuuta 2010

- Odotukset Cancúnin ilmastokokouksesta ovat laihat. Neuvottelujen onnistuessa voidaan odottaa ns. prosessipäätöksiä, joiden avulla asiakysymyksiä tarkennettaisiin ja työtä delegoitaisiin eteenpäin. Lopulliset päätökset asiakysymyksistä ovat siirtymässä vuoden 2011 kokoukseen.
- Monet teknisluontoiset neuvottelukysymykset ovat edenneet selvästi vuoden takaisesta tilanteesta, mutta toisaalta Cancúnin kokoukseen sijoitettu poliittinen pääoma ja huomiotaso ovat merkittävästi Kööpenhaminaa vähäisemmät.
- Ilmastoneuvottelut jatkuvat Cancúnissa kahdella ”neuvotteluraiteella”. Sopimusraiteen ja Kioto-raiteen tulokset ovat toisistaan riippuvaisia; Kioto-raiteella ei ole oletettavissa tulosta ennen Yhdysvaltojen ja Kiinan toimien virallistamista sopimusraiteella.
- Yhdysvaltojen ja kehitysmaaryhmään kuuluvien nousevien talouksien (Kiina, Intia, Brasilia, Etelä-Afrikka) eripura sitoumusten oikeudellisesta symmetriasta ja maaryhmien välisestä vastuunjaosta viivyttää neuvotteluja. Nousevien talouksien kotimaisten toimien todennettavuus (MRV ja ICA) nousee Cancúnissa tärkeäksi kysymykseksi erityisesti Yhdysvaltojen ja Kiinan välillä.
- Ilmastoneuvotteluiden on tuotettava tältä kierrokselta virallisia päätöksiä, sillä Kööpenhaminan lopputulos sekä sen jälkeinen pattitilanne kyseenalaistavat koko monenkeskisen neuvotteluprosessin legitimitetin.

Kansainvälinen ympäristö- ja luonnonvarapolitiikka –tutkimusohjelma
Ulkopoliittinen instituutti



Kuva: Deni (flickr)

Kansainvälisen ilmastopolitiikan vuoden päätapah- tuma Cancúnin neuvottelukierros lähestyy. Täs- sä paperissa tarjotaan katsaus Kööpenhaminan ko- kouksen jälkeisiin tapahtumiin, Cancúnin pää- neuvottelukysymyksiin sekä tärkeimpien neuvotte- luosapuolten näkemyksiin. Pohdimme myös Cancú- nin mahdollista lopputulosta, ns. ”tasapainoista pa- kettia”, ja lopputuloksen vaikutusta monenkeskisen neuvotteluprosessin uskottavuudelle.

YK:n ilmastoneuvottelut muodostuvat kahdesta eril- lisestä sopimuksesta, joiden pohjalta neuvotteluja käydään. Laajapohjainen mutta muotoilussaan epä- tarkka puitesopimus (UNFCCC) velvoittaa kaikkia jäsenmaita. Kioton pöytäkirja puolestaan on tarkka ja oikeudellisesti sitova instrumentti, joka velvoit- taa teollisuusmaita vähentämään päästöjään.¹ Yh- dysvallat ei ole ratifioinut Kioton sopimusta. Näiden kahden ”neuvotteluraiteen” keskinäisriippuvuus on vahva, ja niiden suhdetta määrittää kaksi merkit- tävää ongelmaa. Ensinnäkin, teollisuusmaiden si- toumusten keskinäinen oikeudenmukaisuus on vai- keasti saavutettavissa, sillä Yhdysvaltojen mahdolli- suus osallistua kansainvälisiin sopimuksiin on val- lassa olevasta hallinnosta riippumatta varsin rajalli- nen. Toiseksi, jo neuvottelujen alkuvuosista lähtien

¹ Sopimusraiteen (AWG-LCA eli *Ad Hoc Working Group on Long- term Cooperative Action to Enhance the Implementation of the Convention*) neuvottelumandaatti perustuu Balin toimintasuun- nitelmaan (*Bali Action Plan, BAP*). Kioto-raiteen (AWG-KP eli *Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol*) tarkoitus on neuvotella Kioton pöytä- kirjan toisen tavoitekauden sitoumukset teollisuusmaille vuodes- ta 2013 eteenpäin.

on ollut epäselvää, mikä on hyväksyttävä taakanjako teollisuusmaiden ja kehitysmaiden välillä. Tämä epä- selvyys on viime aikoina voimistunut myös eri maa- ryhmien sisällä. Vuoden 1992 puitesopimukseen kir- jattu ”yhteisen mutta eriytetyn vastuun” periaate on semanttinen kompromissi – siitä ei ole koskaan muodostettu globaalisti hyväksyttyä tulkintaa. Kii- na ja muut kehitysmaaryhmän jäsenet vetoavat oi- keuteensa toimia ainoastaan vapaaehtoisesti.

Pitkä vuosi Kööpenhaminan jälkeen

Toiveet kattavasta ja oikeudellisesti sitovasta ilmasto- sopimuksesta ovat hiipuneet, ja kansainvälinen il- mastopolitiikka on siirtynyt ”Kööpenhaminan jäl- keiseen” aikakauteen. Viime vuoden joulukuun suurkokouksen tapahtumista on kirjoitettu palsta- kilometreittäin artikkeleja ja selvityksiä. Kööpenha- minan merkittävin anti on kuitenkin siinä, että ko- kous selvensi keskeisten ilmastotoimijoiden, erityises- ti Kiinan ja Yhdysvaltojen strategia linjauksia. Taus- talla vaikuttaa kehitysmaaryhmän ja teollisuusmaiden vanha sekä tosiasiallinen että ideologinen kahtiajako.

Kööpenhaminan ilmastokokouksessa (COP-15) ei saatu virkamies- ja ministerivoimin aikaan virallista neuvottelutekstiä, joka olisi voitu antaa valtion pää- miesten sinetöitäväksi. Merkittävä osa Kööpenhami- nan kokouksen ajasta – kuten myös kahden edeltä- vän vuoden neuvotteluista – kului menettelytavoista kiistelemiseen. Keskustelua on käyty esimerkiksi eri raiteiden neuvottelukysymyksiin suhteesta toisiinsa, alakokouksien neuvottelumandaateista, epämuodol- listen kokouksien asemasta sekä puheenjohtajan val- tuuksista muokata neuvottelutekstiä.



Kuva: Mike Kline

Koska neuvottelutekstiä ei saatu aikaiseksi muodollisissa neuvotteluissa, joutuivat valtioiden päämiehet historiallisesti hyvin harvinaiseen tilanteeseen – neuvottelemaan itse kevyemmän, poliittisen kompromissin pika-aikataululla. Noin 26 maata oli mukana näissä konsultaatioissa ja viimeiset yksityiskohdat hiottiin sopiviksi Yhdysvaltojen ja suurten kehitysmaiden kesken. Tulos, eli Kööpenhaminan sitoumus, (*Copenhagen Accord*) sisälsi erinäisiä uusia kehitysmaiden ja teollisuusmaiden välisiä kompromisseja epätarkassa muodossa. Kolmen A4-arkin pituinen sitoumus listasi monia hyviä aikeita, mutta se ei konkretisoinut keinoja niiden saavuttamiseen. Kaikki Kööpenhaminan sitoumuksen kompromissit ovat kuitenkin varsin häilyviä ja alttiita monille tulkinnoille. Mukana on viite lämpötilan nousun rajoittamisesta kahteen asteeseen, päätös sopimuksen riittävyden arvioinnista vuonna 2015 sekä lupaus merkittävästä ilmatorahoituksesta.² Tärkeä kirjaus oli se, että edistetään kehitysmaaryhmään kuuluvien nousevien talouksien ilmastotoimien läpinäkyvyyttä (*international consultation and analysis, ICA*). Lisäksi avattiin kaksi ei-velvoittavaa dokumenttia, joihin sekä teollisuus- että kehitysmaat saattoivat myöhemmin ilmoittaa ilmastotavoitteensa. Sekavasassa ja tunteikkaassa päätöskokouksessa teksti ”pantiin merkille”, sillä pieni joukko kehitysmaita esti sitoumuksen hyväksymisen, perusteluissaan lähinnä menettelytapoihin nojaten.

² Teollisuusmaat lupasivat sopimuksessa rahoittaa kehitysmaiden päästövähennyksiä lähivuosina kymmenellä miljardilla dollarilla vuodessa. Vuoteen 2020 jatkuvan jakson lopulla rahoitus luvattiin nostaa sataan miljardiin dollariin vuodessa.

Maiden ja maaryhmien suhtautuminen Kööpenhaminan sitoumukseen vaihtelee merkittävästi. Euroopan unioni toivoi oikeudellisesti sitovaa sopimusta mutta arvostaa Kööpenhaminan sitoumuksessa olevia kompromisseja. Yhdysvallat pitää sitoumusta erittäin tärkeänä ja näkee sen olevan uusi, kepeämpi ja kansalliselta tasolta nouseva ilmastopolitiikan aivot. Japani ja Australia sijoittuvat EU:n ja USA:n välimaastoon.

Venäjä puolestaan painottaa Yhdysvaltojen tavoin kansallisia olosuhteita sitoumusten perustana, mutta olettaa prosessin kulkevan kohti oikeudellisesti sitovaa sopimusta. Nousevien talouksien BASIC-ryhmä (Kiina, Intia, Brasilia ja Etelä-Afrikka) on suhtautunut sitoumukseen ambivalentisti linjaten, että sitoumus on ”poliittinen työkalu”, jonka avulla muodollisten neuvottelujen kipupisteitä voidaan ratkoa. Venezuelan johtama Etelä-Amerikan sosialistimaiden ALBA-allianssi vastustaa sitoumusta voimakkaasti paljolti yleisemmän geopolitiikan ja antiamerikkalaisen ideologian motivoimana. Monet AOSIS-ryhmän pienet saarivaltiot eivät pidä sitoumuksen rakennetta riittävän velvoittavana ja maiden ilmoittamia tavoitteita riittävän kunnianhimoisina. Saudi-Arabia ja sitä poliittisesti lähellä olevat öljynviejämaat vastustavat ja jarruttavat kategorisesti etelän ja pohjoisen välisiä kompromisseja ja siten myös Kööpenhaminan sitoumusta.

Vuoden 2010 neuvotteluissa on käsitelty paljon muodollisten neuvotteluiden eli sopimusraiteen sekä Kioto-raiteen suhdetta Kööpenhaminan sitoumukseseen. Viime kuukausien aikana äänenpainot ovat koventuneet puolin ja toisin. Kiina on syyttänyt Yhdysvaltoja rahoituslupauksien pettämisestä. Muun

muassa USA:n ilmastolähettiläs Todd Stern sekä EU:n komission neuvottelija Arthur Runge-Metzer ovat puolestaan varoittaneet, että mikäli Cancúnissa käy kuten Kööpenhaminassa, eikä kokous saa aikaan päätöksiä, teollisuusmaat siirtyvät yhä enemmän muille areenoille toteuttamaan kansainvälistä ilmastoyhteistyötä.

Mistä Cancúnissa neuvotellaan?

Sopimusraide

Yhteinen visio pitkän aikavälin yhteistyöstä (*shared vision for long-term cooperative action*) viittaa konsensukseen globaalista päästövähennysoitteesta. Se pitää sisällään ajatuksen teollisuusmaiden ja kehitysmaiden vastuiden erilaisuudesta. Kaikille osapuolille hyväksyttävän vision sisältö on Cancúniin tultaessa avoin kysymys: minkälaisessa tasapainossa sen tulisi sisällyttää tavoitteet Balin toimintasuunnitelman eri osa-alueille?³ Neuvotteluosapuolilla on myös voimakkaasti eroavia käsityksiä yhteisen vision kovasta ytimeistä eli pitkän aikavälin globaaleista päästövähennyslukuista.

Mitigaatio eli päästöjen vähentäminen sisältää sekä teollisuusmaiden että kehitysmaiden toimet. Sopimuksen teollisuusmaiden mitigaatiosta edellytetään perustuvan keskenään vertailukelpoisiin määrällisiin päästörajoitukseen ja -vähennystavoitteisiin, jotka mitataan, raportoidaan ja verifioidaan kansainvälisesti (*measurable, reportable and verifiable, MRV*). Kehitysmaiden mitigaatio koostuu kansallisesti sopivista mitigaatiotoimista (*nationally appropriate mitigation actions, NAMAs*), joita tuetaan teknologiansiirrolla, teollisuusmaiden rahoituksella sekä kapasiteetin kasvattamisella. Nousevien talouksien varallisuuden karttuessa jaottelua teollisuus- ja kehitysmaihin on kuitenkin arvosteltu vanhentuneeksi, ja BASIC-maiden kansallisia toimia pyritään tuomaan sopimuksen puitteisiin.

Suurimmat mitigaatioon liittyvät neuvottelukysymykset keskittyvät Yhdysvaltojen ja kehitysmaaryhmään kuuluvien nousevien talouksien rooliin. Yhdysvallat ei rekisteröi omaa sitoumustaan Kioton pöytäkirjan toiselle tavoitekaudelle – siksi Yhdysval-

tojen tavoite on kirjattava sopimusraiteella oikeudellisesti kevyempään muotoon. Teollisuusmaat, eritoten Yhdysvallat, haluavat myös merkittävien nousevien talouksien kuten Kiinan kotimaiset toimet kirjattavaksi sopimukseen, kun taas kehitysmaaryhmä vastustaa tällaisia tavoitteita voimakkaasti, vedoten maaryhmien vastuiden erilaisuuteen. Teollisuusmaat toivovat kehitysmaiden unilateraalisten politiikka-toimien käyvän läpi jonkinlaisen kansainvälisesti määritellyn todennettavuusmenettelyn (ICA), kun taas eritoten Kiina vastustaa kirjanpitonsa ja politiikkatoimiensa avaamista kansainvälisille tarkkailijoille. Kehitysmaaryhmä on tässä merkittävässä kysymyksessä hajanainen – esimerkiksi Etelä-Afrikka ja Intia ovat suhtautuneet todennettavuuteen kompromissihakuisesti.

Rahoituskysymykset keskittyvät teollisuusmaiden kontribuutioihin kehitysmaiden päästövähennystoimien, teknologiansiirron ja sopeutumisen tueksi. Tärkeimmät kysymykset koskevat lähivuosien rahoitusta (*fast start finance*), pidemmän aikavälin rahoitusta sekä rahoituksen todennettavuutta (MRV). Kehitysmaat haluavat varmuutta erityisesti pidemmän aikavälin rahoituksen määrästä, lähteistä sekä ennustettavuudesta. Kehitysmaaryhmä G77 haluaa varmistaa, että mukana on mahdollisimman paljon uusia varoja eikä muista yhteyksistä tutun rahoituksen uudelleenjärjestelmistä. Kehitysmaat myös toivovat, että mahdollisimman suuri osa rahasta tulisi julkisista lähteistä yksityisen sektorin sijaan. Institutionaalisissa kysymyksissä kuten uuden rahaston (*Copenhagen Green Fund*) perustamisessa on edistytty Kööpenhaminan kokouksen jälkeen. Mielenkiintoinen kysymys on se, perustetaanko rahasto joka tapauksessa, vai pidetäänkö se ”osana pakettia”, mikäli muut neuvotteluiden osa-alueet kaatuisivat.

Kioto-raide

Teollisuusmaiden jatkositoumuksista Kioton pöytäkirjan toisella kaudella on keskusteltu jo pitkään, mutta raiteiden välinen poliittinen riippuvuus estää neuvotteluiden etenemisen. Monet teollisuusmaat ovat myös sitä mieltä, että keskustelu itse sitoumuksista ei ole mahdollista ennen kuin sovitaan säännöistä, joiden puitteissa sitoumukset on tarkoitus panna toimeen. Tällä viitataan erityisesti metsänielujen laskentaan ja ensimmäisen tavoitekauden ylijäämäpäästökiintiöiden siirtämiseen. Laskentatavoista riippuen näiden elementtien mahdollinen vaikutus lopulliseen päästötavoitteeseen voi olla jopa

3 Yhteinen visio pitkän aikavälin yhteistyöstä, päästöjen vähentäminen, ilmastonmuutoksen vaikutuksiin sopeutuminen, rahoitus ja teknologian siirto, sekä kapasiteetin kasvattaminen.

11 prosentin heikennys verrattuna Kööpenhaminan sitoumuksen lukuihin.⁴

Metsänielut (*land use, land use change and forestry, LULUCF*) perustuvat maankäytön sekä metsätalouden vaikutuksista hiilen sitomiseen ilmakehästä. Metsänielukeskustelussa neuvotteluosapuolet tyypillisesti pyrkivät luomaan laskentasääntöjä, joilla kotimaisista metsistä saataisiin maksimaalinen määrä päästöoikeuksia kompensoimaan sovittua vähennystavoitetta. Täten neuvotteluosapuolilla on omia vahvoja käsityksiään siitä, kuinka tiedettä metsänielujen laskemisesta on sovellettava. Teollisuusmaiden metsänielukannat riippuvat pitkälti maiden odotetavissa olevasta metsien ja maankäytön kehityksestä. Kehitysmaat sekä maat, jotka eivät nieluista hyötyisi, pyrkivät rajoittamaan metsien hiilinielujen käyttämistä alentamaan kansallisia päästövähennystavoitteita.

Päästöoikeuksien siirto (*banking*) perustuu Kioton pöytäkirjan mekanismiin, jonka perusteella tavoitekaudelta yli jääneet päästöoikeudet voi tallettaa seuraavalla tavoitekaudella käytettäväksi tai myytäväksi. Kioton pöytäkirja allokoii monille siirtymätalouksille (Venäjä, Ukraina ja EU:n uudet jäsenmaat) lähtökohtaisesti liikaa päästöoikeuksia, joita jää ensimmäisen tavoitekauden aikana käyttämättä huomattava määrä päästötasojen pysytellessä vertailuvuoden 1990 alapuolella. Tämän ”kuuman ilman” haltijoiden näkökulmasta kyseessä on sekä oikeudellinen kysymys Kiotossa sovitusta säännöistä että ajatus talouden siirtymän aikana kärsivästä haitoista, joista näitä päästöoikeuksia pidetään kompensointina. Lähes kaikki muut neuvotteluosapuolet haluavat turvata ilmastopöytäkirjan ympäristötehokkuuden rajoittamalla päästöoikeuksien siirtoa. Kun ei tiedetä miten näitä ylijäämäoikeuksia tullaan kohdella, ei synny selvää kuvaa myöskään siitä, miten tehokkaita teollisuusmaiden esittämät numeeriset päästövähennystavoitteet todellisuudessa ovat.

Metsänielu- ja ylijäämäpäästökiintiöiden kysymyksiin ei odoteta Cancúnista ratkaisua – näiden sääntöjen ja tavoitteiden sopimisen välinen muna-kana asetelma jatkunee. Toisaalta, teollisuusmaiden nu-

meeristen tavoitteiden kysymys pysyy auki kunnes USA:n ja nousevien talouksien sitoumusten tyypistä ja tasosta saadaan selvyttä sopimusraiteella. Muille teollisuusmaille metsänielut ja kuuma ilma toimivatkin eräänlaisina tekosyinä numerokeskustelun välttämiseksi Kioto-raiteella. Jo itse Kioton kokouksessa 1997 toivottiin ja oletettiin toiselle tavoitekaudelle ensimmäistä laajapohjaisempaa osallistumista. Yhdysvaltojen hylättyä Kioton pöytäkirjan tämä odotus kohdistuu nyt sopimusraiteeseen.

Kehitysmaaryhmälle tulos Kioto-raiteelta on tärkeä kahdesta syystä. Ensimmäinen on jo mainittu ”palomuurin” säilyttäminen maaryhmien sitoumustasojen välillä. Toiseksi Kioton sopimus sisältää jo toiminnassa olevia mekanismeja, kuten puhtaan kehityksen mekanismin (CDM) sekä pienen sopeutumisrahaston. Sopimusraiteella puhutaan suuremmista rahasummista, mutta niiden jalkauttaminen on käytännössä vielä auki. Myös monet Kioton pöytäkirjan ratifioineet teollisuusmaat sekä yksityisen sektorin hiilimarkkinatoimijat ovat toivoneet CDM:n jatkumista. Kioton sisältämät markkinamekanismien säännöt koskettavat useita toimijoita, ja aika alkaa käydä todella vähiin hiilimarkkinoille osallistuvan yksityisen sektorin näkökulmasta katsottuna

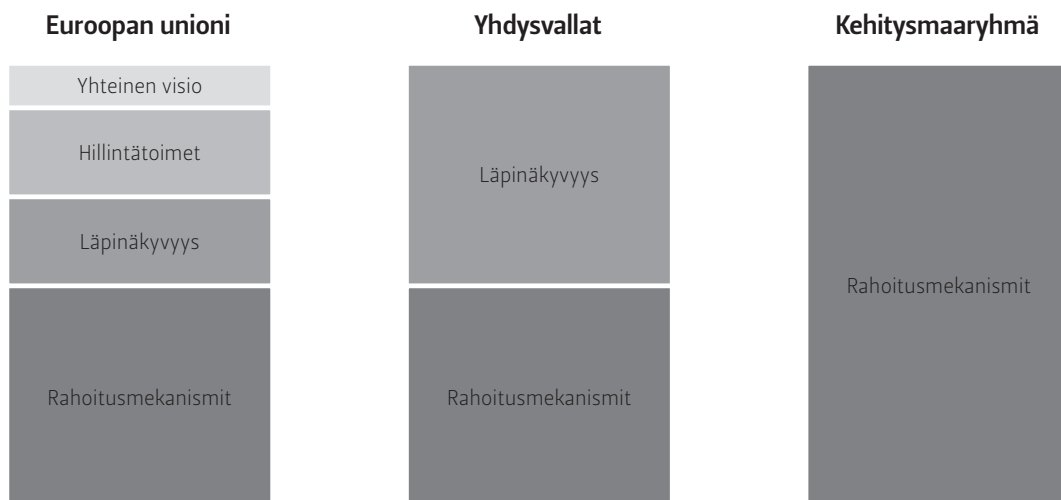
Miten arvottaa Cancúnin kokouksen tuloksia?

Cancúnin tuloksia arvioitaessa on luonnollisesti mietittävä suurta kysymystä: onnistuiko kokous luomaan uskoa YK:n ilmastoneuvotteluihin, jotka ovat poliittisella jatkoajalla?

Oikeudelliselta muodoltaan kunnianhimoisin tulos, jonka Cancúnin kokous voi saavuttaa, on osapuolikokouksen päätös (*COP-decision*). Se on velvoittavuudessaan vähäisempi kuin oikeudellisesti sitova Kioton pöytäkirja, mutta kuitenkin merkittävämpi tulos kuin pelkkä asiakirjan ”huomioiminen”, joka Kööpenhaminasta saatiin. Osapuolikokouksen päätöksellä poliittinen kompromissi sinetöidään YK:n ilmastopöytäkirjan arvovallalla, ja ilmastopöytäkirjan organisaatio voi toteuttaa ja valvoa päätöksen täytäntöönpanoa. Nämä ovat olennaisia asioita maiden päästöjen raportoimisen, verifoinnin sekä rahoituksen toimintaan liittyvissä kysymyksissä.

Osapuolikokouksen päätökset voidaan jakaa karkeasti kahteen kategoriaan – prosessipäätöksiin ja sisällöllisiin päätöksiin. Ensimmäisillä käynnistetään

4 HARE, BILL; CHEN, CLAUDINE & SCHAEFFER, MICHIEL (2010). *Overview of quantification of Annex I proposals for 2020 emission targets*. Presentation in the UNFCCC in-session workshop in Bonn, Germany, 2 August 2010.



Kuvio 1. Maaryhmien painotukset sopimusraiteella.

jonkin aiheen valmistelu alemmassa työryhmässä tai tarkennetaan jatkoneuvotteluiden mandaattia. Prosessipäätös voi selkeyttää ja rajata neuvottelemista ja samalla asettaa tavoitteen sisällöllisestä päätöksestä esimerkiksi ensi vuoden osapuolikokoukselle Etelä-Afrikassa. Sisällöllinen päätös puolestaan on jo sinällään jonkinlaista uutta substanssia mukanaan tuova askel. Sisältöpäätöksiä voisivat olla esimerkiksi Kööpenhaminan sitoumuksen maakohtaisten päästövähennyksien, tai hiilinielujen laskentasääntöjen kirjaaminen osapuolikokouksen päätökseksi. Sekä sisällöllisten että prosessipäätösten arvioinnissa on tärkeää huomioida muotoilujen tarkkuus. Epämääräisesti kirjatut päätökset kertovat siitä, että todellista poliittista yhteisymmärrystä ei ole löytynyt, ja sen löytyminen jatkossakin on epävarmaa.

Sekä teollisuusmaat että kehitysmaat kuvaavat Cancún-toiveitaan fraasilla ”tasapainoinen paketti päätöksiä”. Keskeisten toimijoiden kaavailuissa paketin painoituksilla on huomattavia eroja.

Kuvio 1 esittää kolmen maaryhmän painoituksia sopimusraiteen neuvotteluissa Cancúnissa. Se ei ole tarkka tai kokonaisvaltainen katsaus neuvotteluihin, vaan yksinkertaistus, joka kuvaa erilaisia toiveita ”tasapainoisen paketin” takana. Kuvassa rahoitusmekanismit pitävät sisällään viisi erilaista teollisuusmaiden ja kehitysmaiden välistä yhteistyöinstrumenttia (*Finance, Adaptation, Technology transfer, REDD+ ja Capacity building*). Läpinäkyvyys viittaa MRV-päätökseen, erityisesti nousevien talouksien, kuten Kiinan raportoinnin tarkentamiseen, sekä mahdollisuuteen arvioida näitä raportteja kansainvälisesti. Tämä on Yhdysvalloille päätöspaketin selvästi tärkein osa, ja on kehitysmaalle vaikea myön-

nytytys – puitesopimuksessa kehitysmaaryhmällä ei tällaista velvoitetta ole. EU toivoo lisäksi Kööpenhaminan sitoumusta vahvempaa päätöstä maakohtaisista päästöjen hillintätavoitteista sekä kansainvälisesti sovittuja sääntöjä niihin liittyviin markkina- ja sektorimekanismeihin. Lisäksi EU:lle tärkeää on selkeän ”yhteisen vision” luominen, jossa pitkän aikavälin tavoitteet lämpötilan ja kokonaispäästöjen suhteen kirjataan ylös, ja niiden saavuttamista seurataan väliarviointien avulla.

Sopimusraiteen ja Kioto-raiteen välinen suhde on ongelmallinen. Kehitysmaalle Kioto-raide symboloi teollisuusmaiden ensisijaista vastuuta päästöjen vähentämisestä globaalisti – kun taas Kioton pöytäkirjan ratifioineiden teollisuusmaiden näkökulmasta toisen tavoitekauden jatkaminen ilman Yhdysvaltoja ja Kiinaa ei olisi kyllin laajapohjainen eikä taloudellisesti oikeudenmukainen ratkaisu. Siksi nämä teollisuusmaat pitävätkin ratkaisevana sopimusraiteen tulosta, jossa Yhdysvaltojen sekä nousevien talouksien osallistuminen sinetöidään. Yhdysvallat puolestaan ei suostu sitoutumaan, ellei Kiina taivu sopimusraiteella oikeudelliselta muodoltaan vastaavaan sitoumukseen. Tätä dynamiikkaa kuvaa neuvotteluissa jo mantraksi muodostunut lausahdus *mistään ei ole päätetty ennen kuin kaikesta on päätetty*.⁵

Virallisten osapuolikokouksen päätösten aikaansaaminen on koko YK:n neuvottelujärjestelmän kannalta katsoen tärkeää. Kööpenhaminan kokouksen loppuvaiheessa vallitsi melko laaja yhteisymmärrys, johon olivat liittyneet niin Yhdysvallat, EU, Kiina,

5 *Nothing is agreed until everything is agreed.*



Kuva: Angus MacRae

Venäjä, Intia sekä Afrikan unionin ja AOSIS-ryhmän puheenjohtajamaat. Tämän konsensuksen vieminen virallisen päätöksen asteelle jäi kuitenkin saavuttamatta pienen maajoukon poliittis- ja diplomaattisluonteisen protestin vuoksi. Jos nämä tapahtumat toistuvat jossakin muodossa myös Cancúnissa, on entistä todennäköisempää, että suuret toimijat sopivat ilmastopolitiikastaan entistä kattavammin muilla areenoilla. Varsinkin monille teollisuusmaiden poliitikoille, neuvottelijoille ja sidosryhmille Kööpenhaminan tapahtumat ”paljastivat” YK:n ilmastoneuvotteluiden konsensusperiaatteen heikkouden. Tähän mennessä poliittinen pääoma on pysynyt YK:n neuvotteluissa suureksi osaksi kehitysmaaryhmän ansiosta. Tätä ei kuitenkaan voida ottaa annettuna tosiseikkana edes keskipitkällä aikavälillä.

Mikäli päätöksiä saadaan aikaan, ovat ne todennäköisesti prosessiluonteisia. Jonkinlainen tarkennettu mandaatti sopimusraiteen jatkoneuvotteluille – kenties pehmennetysti nimeltään ”work plan” – voitaisiin sopia ilman tarkkaa päättymishetkeä. Isäntämaa Meksiko on väläytellyt tällaista ratkaisumahdollisuutta Cancúnin kokoukselle. Rahoituspaketissa ja läpinäkyvyyskysymyksissä (MRV ja ICA) voidaan tehdä päätös, jolla käynnistetään näihin liittyvien mekanismien perustamisen valmistelu, joka tulisi saattaa päätökseen esimerkiksi seuraavan vuoden aikana. Myös Kööpenhaminan sitoumuksen muiden poliittisten kompromissien häilyvä status vaatii tukseen osapuolikokouksen virallisia päätöksiä.

Mikäli Cancúnin kokouksen tuloksena on ainoastaan poliittinen julistus, tai jonkin tekstin ”huuiminen” kuten Kööpenhaminassa, ei edistystä ole tapahtunut. Poliittista tahtoa ilmaiseksi julistuksille on toiset areenansa. Neuvotteluiden takalukko vaikuttaa koko monenkeskisen prosessin uskottavuuteen ja koko YK:n uskottavuuteen. Siksi monet ovatkin asettaneet Cancúnin vaatimattomaksi tavoitteeksi saada edes jokin konkreettinen lopputulos YK-prosessin legitimitietin turvaamiseksi.

Cancúnin kokous tarjoaa tarkkailijoille vain vähän toivoa ja lisäksi myös vähän epätoivoa. Monissa teknisluontoisissa asioissa neuvottelut ovat pidemmällä kuin vuosi sitten, mutta kokouksen poliittinen satous ei ole lähelläkään Kööpenhaminan tasoa. Useita esillä olevia kompromisseja on käytännössä pohjustettu jo viiden vuoden neuvotteluiden ajan. Olisikin varsinaista tuhlauksia, mikäli myös Cancúnin neuvottelukierros ajautuisi umpikujaan.

Antto Vihma
Tutkija
Anna Korppoo
Ohjelmajohtaja
Ulkopoliittinen instituutti
ISBN 978-951-769-284-7
ISSN 1795-8059
Kannen kuva: Robert Josiah Bingaman
Taitto: Tuomas Kortteinen
Ulkopoliittinen instituutti 2010
www.upi-fia.fi