

Mari Luomi
The Finnish Institute of International Affairs

ILMASTO- VAI ÖLJYPOLITIIKKA?

LÄHI-IDÄN ARABIMAIDEN
ILMASTOPOLITIIKAN
SELITYSTEN JÄLJILLÄ



The Finnish Institute of International Affairs
Kruunuvuorenkatu 4
FI-00160 Helsinki
tel. +358 206 111 700
fax. +358 206 111 799
<http://www.upi-fia.fi/>

ISBN: 978-951-769-263-2
ISSN: 1456-1360

Sisällys

<i>Johdanto</i>	4
<i>Arabimaiden ilmastopoliitikka ja laaja turvallisuus</i>	6
<i>Lähi-idän arabimaiden ilmastopoliitiikan analyysikehikko</i>	12
<i>Alueellisen ja kansainvälisen ilmastopoliitiikan analyysi</i>	15
<i>Lopuksi</i>	23
<i>Keskeinen kirjallisuus</i>	25

Mari Luomi
Ulkopoliittinen instituutti

ILMASTO– VAI ÖLJYPOLITIIKKAA? LÄHI-IDÄN ARABIMAIDEN ILMASTOPOLITIIKAN SELITYSTEN JÄLJILLÄ

Johdanto

Tässä työpaperissa pohditaan ilmastonmuutoksen potentiaalisia turvallisuusvaikutuksia Lähi-idän arabimaille¹ sekä sovelletaan niin kutsutun brittiläisen Lähi-idän kansainvälisten suhteiden tutkimuksen koulukunnan teoreettis-analyttistä ajattelua näiden maiden ilmastopoliittikkojen ymmärtämiseen. Tätä kautta pyritään osoittamaan, *miksi arabimaat eivät koe ilmastonmuutosta merkittävänä uhkana ja miksi alueellinen ilmastopoliittikka on edelleenkin pitkälti yhden tai muutaman maan dominoimaa.*²

¹ Paperi käsittelee ensisijaisesti Lähi-idän arabimaita. Vaikka Pohjois-Afrikan arabimaat ovat muun muassa Arabiliiton jäseniä, ne kuuluvat YK:n ilmastopoliittisuuden puitteissa Afrikka-ryhmään ja koordinoivat kantojaan ensisijaisesti tämän ryhmän puitteissa. Opecin tiedetään kuitenkin vaikuttavan myös näiden maiden ilmastopoliittisiin kantoihin. Tämä pitää paikkansa erityisesti Algerian kohdalla.

² Israel ja Iran rajataan analyysin ulkopuolelle. Israel ei tee ilmastopoliittista yhteistyötä muiden alueen maiden kanssa aluetasolla eikä myöskään YK:n ilmastopoliittisuuden puitteissa. Iran puolestaan on tapauksena kiinnostava, sillä geopolitiittisesti se on alueellisen järjestelmän nouseva haastaja, kun taas ilmastoneuvotteluissa maa on yleensä pelannut varsin näkymätöntä, mutta Saudi-Arabiaa rakentavampaa roolia Opecin jäsenenä. Iranin kansainvälistä ilmastopoliittikkaa ovat tutkineet muun muassa Aarts ja Janssen 2003.

Lähi-itä on yksi maailman haavoittuvimmista alueista ilmastonmuutoksen potentiaalisille kielteisille vaikutuksille. Seuraukset tulevat olemaan voimakkaimpia alueen köyhimmissä ja heikoimmissa valtioissa, ja erityisesti niissä, joilla on niukalti vesiresursseja maaperällään. Tästä huolimatta Lähi-idän arabimaat eivät toistaiseksi ole tarttuneet ongelmaan kansainvälisellä, alueellisella tai edes kansallisella tasolla.

Ilmastonmuutos on luonteeltaan kansallisvaltioiden rajat ylittävä ongelma ja on yleisesti hyväksytty periaate, että teollisuusmailla on suurin vastuu sen torjunnasta: niiden tulee leikata rajusti omia päästöjään ja rahoittaa sekä päästövähennyksiä että sopeutumistoimia kehittyvässä maailmassa, mukaan lukien Lähi-idässä.³ Arabimailla näyttäisikin olevan pelkkää voitettavaa kansainvälisen ilmastonmuutoksen torjunnan ja hallinnan edistymisestä YK:n ilmastopöytäkirjan puitteissa ja sen ympärillä tapahtuvien neuvotteluiden kautta. Arabimaat, mukaan lukien niistä köyhimmät, eivät kuitenkaan kansainvälisissä ilmastoneuvotteluissa aja ilmastopoliittisia kantoja, jotka tähtäisivät ilmastonmuutoksen niille aiheuttamien uhkien ja kielteisten seurausten minimointiin.

Ilmastonmuutospolitiikka on Lähi-idän alueella varsin uutta. Perinteiset turvallisuusongelmat, kuten sodat, sisällissodat ja epävakaa naapurusto, ovat pitäneet yhä lähinnä ympäristöongelmaksi mielletyn ilmastonmuutoksen pitkään taka-alalla sekä valtioiden agendalla että kansalaisten arvo maailmassa. Ensimmäisiä kokonaisvaltaisia kansallisia politiikkalinjauksia laaditaan parhaillaan, muun muassa vauraassa Abu Dhabin emiraatissa, mutta näidenkin toimeenpanon voidaan ennakoida jäävän lyhyellä aikavälillä vajaaksi.⁴

Alueellisen, joko kaikki tai osan Lähi-idän maista kattavan ilmasto-yhteistyön heikkouden taustalla puolestaan on alueen lähes krooninen institutionaalinen heikkous sekä kansallisella että monenkeskisellä tasolla. Maiden välinen epäluuloisuus, kiistat ja konfliktit ovat vaikeuttaneet, jopa estäneet, kahden- ja monenkeskistä yhteistyötä alueella. Erityisesti Israelin ja arabimaiden sekä Iranin ja arabimaiden väliset, mutta myös arabimaiden keskinäiset suhteet ovat vaikeuttaneet yhteistyötä monilla aloilla. Näitä ovat muun muassa energia, talous, ulkopolitiikka, turvallisuus ja myös ympäristö. Ministeritasolla arabimaat ovat antaneet kolme ilmastonmuutosjulistusta (2003, 2007 ja 2009), kaikki toistaiseksi vailla merkittävämpää toimeen-

³ Kaikki Lähi-idän ja Pohjois-Afrikan valtiot, mukaan lukien Persianlahden vuraat monarkiat, joiden BKT on usein Länsi-Euroopan maiden tasoa tai jopa korkeampi, luokitellaan YK:n ilmastopöytäkirjassa kehitysmaiksi, minkä vuoksi niillä ei ole sitovia tavoitteita vähentää päästöjään, kuten teollisuusmailla ja transitiotalouksilla.

⁴ Lisäksi muun muassa Abu Dhabi, Libanon, Egypti ja Jordania ovat asettaneet kotimaisen uusiutuvan energian tavoitteen. Abu Dhabi pyrkii tuottamaan 7 % sähkön-tuotannostaan uusiutuvilla vuoteen 2020 mennessä, Libanon 12 % (2009), Egypti 20 % (2008) ja Jordania 10 % (primäärienergiasta, 2008).

panoa. Öljynviejämaiden vaikutus julistusten sisältöön on ollut huomattava, vaikkakin mahdollisesti heikkenemään päin.

Kansainvälisellä tasolla puolestaan ne arabimaat, joiden talous riippuu pitkälti öljytuloista, ovat pyrkineet turvaamaan tulojensa jatkuvuuden osallistumalla aktiivisesti YK:n ilmastoneuvotteluihin. Neuvotteluissa öljynviejämaiden organisaatio Opecin jäsenmaat⁵, Saudi-Arabian johdolla, ovat toteuttaneet jarrutuspolitiikkaa aina 1990-luvulta lähtien. Myöhemmin ne ovat alkaneet nostaa asialistalleen myös konkreettisia vaatimuksia, kuten sopeutumispäätöksiä ja ”puhtaiden” teknologioiden siirtoa teollisuusmaista. Köyhemmät, öljyä vähän tai ei lainkaan vievät Lähi-idän arabivaltiot ovat myötäilleet öljymaiden kantoja.

Kansallisen tason ilmastopolitiikan tarkastelun jäädessä sivuosaan, tässä työpaperissa tarkastellaan Lähi-idän arabimaiden kansainvälisen ilmastopolitiikan dynamiikan ratkaisevia vaikuttimia ja pyritään niiden avulla selittämään, miksi öljynviejävaltioiden kannat ovat kunnianhimoisen ilmastomuutoksen torjunnan vastaisia ja miksi ne ovat määränneet muiden arabimaiden kantoja selvästä intressitiridasta huolimatta. Ensin tarkastellaan ilmastomuutoksen tuottamia potentiaalisia ongelmia ja turvallisuusvaikutuksia Lähi-idän arabimaille. Seuraavaksi esitellään lyhyesti eräiden Iso-Britanniassa vaikuttavien Lähi-idän kansainvälisten suhteiden tutkijoiden tarjoamia lähestymistapoja alueen maiden ulkopolitiikan analyysiin ja kehitetään näiden pohjalta Lähi-idän arabimaiden kansainvälisen ilmastopolitiikan analyysikehikko. Tämän jälkeen eritellään ja pyritään selittämään arabimaiden alueellisen ja kansainvälisen ilmastopolitiikan dynamiikan epätasapainoa edellä kuvaillun analyysikehikon avulla. Lopuksi luodaan katse tulevaan.

Arabimaiden ilmastopolitiikka ja laaja turvallisuus

Ilmastomuutos käsitetään nykyisin osana laajaa turvallisuusagendaa.⁶ Se on luonteeltaan globaali, rajat ylittävä ongelma, jonka luomat haasteet ja uhkat ovat vain välillisesti toisten valtioiden tuottamia. Ilmastomuutos istuukin huonosti perinteiseen turvallisuusajatteluun, jossa uhkat ovat useimmiten sotilaallisia, ne kohdistuvat valtioihin ja ovat toisten valtioiden

⁵ Algeria, Angola, Ecuador, Iran, Kuwait, Libya, Nigeria, Qatar, Saudi-Arabia, Venezuela ja Yhdistyneet arabiemiirikunnat eli Arabiemiiraatit.

⁶ Laajasta turvallisuuskäsityksestä ja turvallisamisesta ks. mm. Raitasalo, Jyri ja Joonas Sipilä (2007) *Mikä Suomea uhkaa? Laaja turvallisuuskäsitys ja uhkakuvapolitiikka näkökulmina Suomen turvallisuuspolitiikkaan*. Julkaisusarja 4: työpapereita, nro. 23. Strategian laitos, Maanpuolustuskorkeakoulu.

tuottamia. Silti ajatukset intressiliittoumista ja teollisuusmaiden vastuusta kasvihuonekaasupäästöjen suurimpana historiallisena tuottajana ovat kansainvälisen ilmastopolitiikan perusdynamiikan taustalla. Kansainvälisissä ilmastoneuvotteluissa valtiot jakautuvat historiallis-maantieteellisiin ryhmiin, ensinnäkin pohjois-eteläjaon perusteella (missä kysymys vastuusta on keskiössä) ja toiseksi maaryhmittäin. Näistä ryhmistä Lähi-idän arabimaille merkittävimmät ovat kehitysmaiden G77+Kiina-ryhmä ja tämän sisällä toimiva öljynviejämaiden Opec-ryhmä. Opec-ryhmän jäseniä Lähi-idän arabimaista ovat kuitenkin vain Saudi-Arabia, Kuwait, Qatar ja Arabiemiirikunnat sekä vuodesta 2009 alkaen myös Irak.⁷ Lisäksi arabimaiden öljynviejäjärjestö Opecin jäsenet koordinoivat kantojaan.⁸ Arabiliiton toiminta neuvotteluissa ja merkitys yhteisessä intressinmuodostuksessa on varsin näkymätöntä.

Kansainväliselle ilmastopolitiikalle tyypillistä on, että valtiot voivat toimillaan edistää kansainvälistä ilmastomuutoksen hillintää ja sopeutumista. Ne voivat myös toimia sen vastaisesti. Voidaan perustellusti väittää⁹, että Lähi-idän Opec-maat ovat kansainvälisissä ilmastoneuvotteluissa ajaneet kantoja, jotka toteutuessaan estäisivät kunnianhimoisen kansainvälisen ilmastomuutoksen torjunnan, jonka avulla ilmaston lämpeneminen saataisiin pysähtymään vaarallisen ilmastomuutoksen rajana pidettyyn 2 celsiusasteeseen. Voidaan myös väittää Saudi-Arabian ja sen Opec-liittolaisten pyrkivän tahallisesti hidastamaan neuvotteluita turvatakseen öljyn aseman maailman energiataloudessa.¹⁰

Ilmastomuutos tuottaa uudenlaisia haasteita ja uhkia valtioiden vakaudelle. Ympäristöongelmien rajat ylittävästä luonteesta johtuen myös vähän kasvihuonekaasupäästöjä tuottavat maat, mukaan lukien Lähi-idän maat, joutuvat kärsimään ilmastomuutoksen potentiaalisista kielteisistä vaikutuksista, jopa enemmän kuin suurimmat päästäjamaat. Yhteiskuntatieteellisestä näkökulmasta ilmastomuutoksen potentiaaliset kielteiset vaikutukset voidaan jakaa kolmeen tyyppiin: fyysisiin, yhteiskunnallisiin ja taloudellisiin. Ilmastomuutoksen edetessä Lähi-idän keskilämpötilan arvioidaan nousevan jopa useita asteita vuosisadan loppuun mennessä. Tämän seurauksena myös sademäärät vähenevät kymmeniä prosentteja nykytasosta. Vesiturvallisuus on aina ollut Lähi-idän kipupiste, ja ilmastomuutos vain pahentaa asiaa. Myös merenpinnan nousu uhkaa jättää alleen merkittäviä rannikkoalueita. Lisäksi ilmastopakolaisuus alueella ja sen

⁷ Irak liittyi YK:n ilmastopimukseen ja ratifioi Kioton pöytäkirjan vuonna 2009.

⁸ Organisation of Arab Petroleum Exporting Countriesin jäseniä ovat Algeria, Arabiemiirikunnat, Bahrain, Egypti, Irak, Kuwait, Libya, Qatar, Saudi-Arabia, Syyria, Tunisia.

⁹ Ks. mm. Depledge 2008 ja Luomi 2009.

¹⁰ Opec luonnollisesti on vain pieni tekijä kansainvälisessä ilmastopolitiikassa. Kahden celsiusasteen rajan ylittäminen tulee riippumaan ennen kaikkea suurten kasvihuonekaasujen päästäjien, Yhdysvaltojen, EU:n, Kiinan, Intian, Venäjän ja Japanin, päästöistä.

valtioiden välillä saattaa kasvaa aiheuttaen yhteiskunnallista epävakautta.¹¹ Kielteiset vaikutukset talouteen puolestaan voivat olla joko ilmastonmuutoksen itsensä tai sen torjunnan eli mitigaation aiheuttamia.

Vaikka yleisesti katsotaan, että ilmastonmuutos yksin ei voi synnyttää konflikteja, sitä pidetään ”uhkien moninkertaistajana”, joka voi luoda tai pahentaa valtioiden sisäisiä tai välisiä jännitteitä.¹² Yli 2 celsiusasteen lämpötilannousulla katsotaan olevan vakavia fyysisiä, yhteiskunnallisia ja taloudellisia seurauksia koko alueelle, ei vain köyhemmille arabimaille. Iso-Britannian ilmatieteen laitoksen arvion mukaan lämpötila Lähi-idässä saattaa nousta 2,5–3,7°C kesällä ja 2,0–3,1°C talvella vuosisadan puoleenväliin mennessä. Seurauksina odotetaan muun muassa kuivuutta, veden saatavuuden vähenemistä sekä maataloustuotannon heikkenemistä.¹³

Vesiturvallisuus ei ole ainoastaan kiinni uusiutuvista vesivaroista. Lähes kaikilla Lähi-idän mailla on äärimmäisen niukat kotimaiset vesiresurssit verrattuna näiden käyttöasteeseen ja etenkin ajatellen maiden kasvavien väestöjen tarpeita tulevaisuudessa. Keskimäärin esimerkiksi palestiinalaisalueilla, Jemenissä ja Jordaniassa uusiutuvia vesivaroja on vain 90, 165 ja 212 kuutiometriä asukasta kohden vuodessa, kun taas Kuwaitissa, Arabiemiraateissa ja Qatarissa luvut ovat 8, 51 ja 88 m³. Tämä on huomattavasti alle vedenpuutteelle määritellyn 1000 m³ rajan.¹⁴ Persianlahden monarkioissa kuitenkin halpa kotimainen energia, erityisesti maakaasu, mahdollistaa veden tuotannon merivedestä. Arabiemiraateissa meriveden suolanpoistolla tuotetaan 85 % kaikesta käytetystä juomavedestä.¹⁵ Lisäksi valtio subventoi veden hintaa. Arabiemiraateissa käytetäänkin tämän ansiosta keskimäärin huimat 550 litraa vettä päivässä asukasta kohden.¹⁶ Ilmaisen tai lähes ilmaisen vedenjakelun aiheuttamia, maailman korkeimpiin kuuluvia kulutuslukuja siis kyetään toistaiseksi ylläpitämään Persianlahden monarkioissa, vaikka nämä ovatkin kestävä kehityksen kannalta täysin kestävämmällä pohjalla.

Köyhemmät arabimaat, kuten Syyria, Jemen ja Jordania, joilla ei ole taloudellisia ja/tai energiaresursseja lisätä vesi- ja ruokaturvallisuuttaan epäkonventionaalisin keinoin, kärsivät jo nyt veden niukkuudesta. Vuositaiset kuivat kaudet ovat vaivanneet Syyriaa vuodesta 2006. Vuoden 2007/2008 kuivuus aiheutti vehnän- ja ohrantuotannon romahtamisen

¹¹ Oli ja Crawford 2009, ks. m. Tolba, Mostafa K. ja Najib W. Saab (2009) *Arab Environment: Climate Change. Impact of Climate Change on Arab Countries*, Arab Forum for Environment and Development.

¹² Engl. *threat multiplier*. Ks. mm. CNA 2007, 44. Eräät tutkijat ovat jopa pitäneet Darfurin konfliktia ensimmäisenä ”ilmastosotana”.

¹³ Oli ja Crawford 2009, 8-9.

¹⁴ Vuodet 1998-2001. Cruz et. al. 2007, 474; Oli ja Crawford 2009, 11.

¹⁵ Luku vuodelta 2005. Mohamed A. Dawoud (2007) *Water Scarcity in GCC Countries: Challenges and opportunities*, Gulf Research Center, Dubai.

¹⁶ The National (2009) ‘Abu Dhabi faces water crisis’. 22. maaliskuuta. Motivan (2009) mukaan Suomessa vettä kuluu keskimäärin 155 litraa/asukas.

puoleen.¹⁷ Lukemattomien poliittisten ja turvallisuusongelmien kanssa kamppailevassa Jemenissä qat-huumekasvin viljely kuluttaa 40 % maan heikoista vesivaroista. Joidenkin arvioiden mukaan maan pääkaupungin Sana'an vedensaanti saattaisi ehtyä vuoteen 2017 mennessä.¹⁸ Jordaniassa valtio pystyy takaamaan juomaveden saannin pääkaupunki Ammanissa vain kerran viikossa.¹⁹ Ilmastonmuutoksen aiheuttaman kuivuuden lisääntymisen seurauksena nämä ongelmat vain pahenevat.

Myös merenpinnan nousu uhkaa useita alueen rannikkovaltioita, joilla ei ole varaa muokata rannikoitaan samassa mittakaavassa kuin Persianlahdella. Esimerkiksi Egypti on ilmaissut huolensa matalalla sijaitsevan Niilin suistoalueen turvallisuudesta. 15 prosenttia alueesta uhkaa jäädä merenpinnan nousun ja suolaveden tunkeutumisen seurauksena. Tällä olisi vakavia vaikutuksista maan ruokaturvallisuudelle ja alueen väestölle ja infrastruktuurille jopa jo 2020-luvulta alkaen. Alueella asuu tällä hetkellä yli 40 miljoonaa ihmistä.²⁰

Lähi-idän poliittisessa järjestelmässä kaikenlaiset turvallisuusongelmat – niin kapean kuin laajankin turvallisuuden piirissä – ovat syvästi keskenään linkittyneitä, minkä vuoksi myös vauraampien maiden intresseissä voitaisiin väittää loogisesti olevan myös niiden naapurimaiden vakaus. Ilmastonmuutoksen suorien, fyysisten seurausten (lämpötilan nousu, kuivuus, merenpinnan nousu) lisäksi sillä voi olla hyvinkin merkittäviä yhteiskunnallisia seurauksia, tärkeimpänä näistä ilmastopakolaisuus. Maiden sisäiset ja niiden väliset pakolaisvirrat ovat mahdollinen epävakautekijä myös alueen vauraille valtioille. Syyriassa viime vuosien kuivuuden seurauksena 160 kylää maatalousvaltaisilla alueilla on autioitunut ja 800 000 ihmisen arvioidaan menettäneen elinkeinonsa. Näistä suurin osa on muuttanut suurkaupunkeihin etsimään töitä.²¹ Jos kuivuus lisääntyy ilmastonmuutoksen myötä, tällaisten väestöliikkeiden määrä ja volyyymi kasvavat. Etenkin köyhät, heikot, epäonnistuvat ja/tai sisäisesti epävakaaat valtiot ovat erityisen alttiita ilmastonmuutoksen kielteisille vaikutuksille. Lähi-idässä heikkoja ja epävakaita valtioita on useita: Jemen, Irak, Libanon, palestiinalaisalueet ja jopa Bahrain voidaan laskea tällaisiksi. Sopeutumista vaikeuttaa kriisitalanteissa usein köyhyydestä ja heikosta hallinnosta johtuva valtion heikko

¹⁷ 47 ja 67 prosentilla vastaavasti. IRIN (2009) 'Syria: Drought driving farmers to the cities'. *Integrated Regional Information Networks*, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. 2. syyskuuta.

¹⁸ Yemen Observer (2010) 'Cultivation of qat behind Yemen water crisis'. 13. helmikuuta; Guardian (2010) 'Yemen threatens to chew itself to death over thirst for narcotic qat plant'. 26. helmikuuta.

¹⁹ BBC (2009) 'Jordan faces up to water crisis'. 6. lokakuuta.

²⁰ IRIN (2009) 'Egypt: Disaster looms for Delta region'. 7. lokakuuta.

²¹ Talal El-Atrache (2009) '160 Syrian villages deserted 'due to climate change'. AFP. 2. kesäkuuta.

adaptaatiokapasiteetti, kuten Haitin maanjäristys tammikuussa 2010 havainnollisti.

Ilmastonmuutoksen taloudellisia seurauksia on vaikeaa ennakoida. Esimerkiksi laajalti siteerattu, mutta myös kritisoitu Lordi Sternin raportti vuodelta 2007 arvioi, että kasvihuonekaasujen päästöleikkaukset, joilla pyritäisiin estämään 2 asteen lämpötilan nousu, tulisivat maksamaan prosentoin maailman bruttokansantuotteesta, kun taas toimetttömyyden seuraukset tulisivat leikkaamaan 5-10 prosenttia maailman BKT:sta.²² Vaikka Sternin raportti onkin parhaimmillaan vain suuntaa näyttävä arvio, sekä ilmastonmuutoksen torjunnan että siihen sopeutumisen katsotaan vaativan valtavia investointeja. Lisäksi siirtyminen matalahiiliseen talouteen tulee luomaan myös välillisiä tuottoja ja tappioita.

Öljynviennistä riippuvaisten valtioiden vaakakupissa painavatkin yli-voimaisesti eniten ilmastonmuutoksen *torjunnan* aiheuttamat potentiaaliset taloudelliset menetykset. Vaikka tällaisista menetyksistä ei toistaiseksi ole ollut konkreettista näyttöä, ne ovat Opec-maiden ryhmälle tärkein neuvottelukysymys kansainvälisissä ilmastoneuvotteluissa.

Saudi-Arabian ja Opec-maiden politiikka²³ kuitenkin näyttää osin ristiriitaiselta keskipitkän aikavälin kansainvälisten energiaennusteiden valossa. Näiden mukaan öljyn kysyntä tulee kansainvälisestä ilmastonmuutoksen torjunnasta huolimatta kasvamaan vähintään seuraavat kaksi, mahdollisesti jopa neljä vuosikymmentä. Opec-maiden omat ennusteet taas keskittyvät business-as-usual-skenaarioon verrattaviin tulonmenetyksiin.²⁴ Öljyn hinnan ennustaminen on kuitenkin käytännössä mahdotonta, sillä hintaan vaikuttavat lukemattomat tekijät, kuten kysyntä, tarjonta, spekulatio sekä erilaiset verot ja subventiot. Öljyn hinnan ailahtelevuudesta ja ennalta-arvaamattomuudesta saatiin jälleen muistutus vuonna 2008 alkaneen maailmanlaajuisen talouskriisin myötä. Onkin pidettävä mielessä, että öljyn hintaan vaikuttavat tällä hetkellä aivan muut tekijät kuin kansainvälinen ilmastopolitiikka. Lisäksi lyhyellä aikavälillä on huomioitava talouskriisin vaikutus valtioiden halukkuudelle torjua ilmastonmuutosta ja ottaa kansainvälisiä sitoumuksia, joilla odotetaan olevan vaikutuksia niiden kilpailukyvyille. Kööpenhaminan joulukuun 2009 ilmastokokouksen jälkeen onkin taloudellisesta näkökulmasta katsottuna näyttää yhä epätodennäköisemmältä,

²² Stern, Nicholas (2007) *The Stern Review: The Economics of Climate Change*. Cambridge, Cambridge University Press.

²³ Ks. Luomi 2009.

²⁴ Mm. OECD:n kansainvälinen energiajärjestön IEA:n ja Shellin skenaariot viittaavat tähän. Hinnasta tosin ennusteet ovat eri mieltä. Opecin omat ennusteet ennakoivat ja painottavat öljyntuottajamaille koituvia tuntuvia tulonmenetyksiä.

että Opec-maiden öljyvientituloihin on tulossa merkittäviä leikkauksia kuluvalle vuosikymmenellä tai edes vuoteen 2030 mennessä.²⁵

Vaikka ilmastonmuutoksen torjuntaan ja sopeutumiseen tarvittaisiin monenkeskistä yhteistyötä, Lähi-idän politiikan kontekstissa alueellinen yhteistyö on usein käytännössä mahdotonta. Vaikka arabi-identiteetti luo luonnollisen kansainvälisen politiikan viiteryhmän, se ei useinkaan ole arabimaiden ulkopolitiikan tärkein määrittävä tekijä.

Ilmastonmuutos nostaakin esille Lähi-idän tulevaisuuden kannalta merkittävimpiä arabimaiden välisiä jakolinjoja, jotka estävät yhteistyön kehittymistä, mutta myös jäsentävät aiheen yhteiskuntatieteellistä analyysia. Lähi-idän arabimaiden välisiä jakoviivoja ovat ainakin (a) Persianlahti ja perinteinen Lähi-itä, (b) öljynviejamaat ja muut maat, (c) vauraat ja köyhät valtiot sekä (d) vakaat ja konfliktialttiit valtiot.²⁶

Tarkemmin katseltuna edellä mainitut jakolinjat kulkevat pitkälle samoja maantieteellisiä rajoja pitkin erottaen vauraat Persianlahden öljyntuottajamonarkiat (Saudi-Arabia, Arabiemiirikunnat, Kuwait, Qatar, Bahrain ja Oman) ”perinteisen Lähi-idän” resurssiniukkuuden vaivaamista arabimaista (Syria, Libanon, Jordania ja palestiinalaisalueet sekä maantieteellisen jaon ulkopuolelle osin sijoittuvat Egypti ja Jemen).²⁷ Edellisen ryhmän valtioiden sisäinen vakaus lähivuosikymmeninä tulee riippumaan sekä öljyn kansainvälisen kysynnän säilymisestä että niiden kyvystä monipuolistaa talouksiaan eroon öljytuloriippuvuudesta. Tällä hetkellä öljyn vientitulot ylläpitävät Persianlahdella sekä monarkioiden ja kasvavien paikallisväestöjen välistä hallitsemiskauppaa että valtioiden sopeutumiskykyä äärimmäisiin ilmasto-olosuhteisiin ja rakenteelliseen vesiniukkuuteen.

Jälkimmäisen ryhmän valtiot puolestaan kamppailevat lähivuosikymmeninä ensisijaisesti resurssiniukkuuden kanssa: niiden mahdolliset öljytulot ovat ehtymään päin, jolloin valtionjohdon legitimitettä joudutaan ylläpitämään toisenlaisin keinoin, lähinnä joko pakkotoimin tai tukemalla tärkeitä poliittisia ryhmiä. Vesi on toinen resurssiongelma: väestö kasvaa, vettä on niukasti, sitä hallinnoidaan huonosti, infrastruktuuri on huonokuntoista ja veden saatavuutta haittaavat valtioidenväliset jännitteet, kiistat ja

²⁵ IEA:n World Energy Outlook 2009 ennustaa, että maailman öljyn kysyntä tulee viiteskenaariossa kasvamaan 1 % vuodessa 85 milj. barrelistä päivässä vuonna 2008 105 milj. barreliin päivässä vuonna 2030. Skenaariossa, jossa ilmankin hiilidioksidipitoisuus rajoitetaan 450 ppm:n tasolle – jolloin yli 2 celsiusasteen lämpenemisen välttäminen on melko todennäköistä – öljyn kysynnän ennustetaan kasvavan vain 0,2 % vuodessa, 89 milj. barreliin päivässä vuonna 2030. Vuoden 2010 alussa valtioiden UNFCCC:n puiteissa vuoden 2012 jälkeiselle kaudelle asettamat päästötavoitteet kuitenkin eivät olleet vielä riittäviä 450 ppm tason saavuttamiseen.

²⁶ Lämmin kiitos ehdotuksista ulkoasiainministeriön Anna Savolaiselle, joka toimi tämän paperin aiemman version kommentaattorina Kansainvälisten suhteiden tutkimuksen seuran konferenssissa Siuntiossa 15. tammikuuta 2010.

²⁷ Irak ei kuulu selvästi kumpaankaan ryhmään.

konfliktit. Lähi-idän resurssiniukoissa maissa ei myöskään usein ole varaa tuottaa vettä meriveden suolanpoistolla tai tuoda ”virtuaalista vettä”, eli ostaa tai vuokrata viljelymaita muista kehitysmaista. Niin kutsuttu konfliktin perintö²⁸ taas näkyy selvimmin palestiinalaisalueiden tapauksessa, jossa vesikysymykset ovat äärimmäisen politisoituneita.

Ilmastonmuutoksen kielteisistä fyysisistä seurauksista onkin viime vuosina saatu karvasta esimakua Lähi-idän resurssiniukoissa arabimaissa ja useat niistä ovat vihdoinkin ottaneet ilmastonmuutoksen ja siihen sopeutumisen poliittiselle agendalleen. Siitä huolimatta maat kuitenkin edelleen myötäilevät YK:n ilmastoneuvotteluissa pitkälti Opec-maiden ilmasto-poliittisia kantoja, jotka tähtäävät ensisijaisesti öljyn kansainvälisen kysynnän suojeluun.²⁹

Minkä vuoksi ajaa tai tukea kantoja, jotka näyttäisivät pohjimmiltaan taistelevan valtion laajassa mielessä käsitettyjä turvallisuusintressejä vastaan? Miksi Opecin ajattelussa korostuu taloudellinen näkökulma? Entä miksi resurssiköyhät arabimaat liittoutuisivat maiden kanssa, jotka eivät edusta niiden intressejä ilmastonmuutoksen torjunnan ja sopeutumisen suhteen? Miksi Lähi-idän muut arabivaltiot antavat tukensa Opec-maiden vaatimukselle, että öljytuloista riippuvaiset valtiot tulisi sopeutumistuen tarveharkinnassa sijoittaa samalle viivalle köyhien kehitysmaiden kanssa?

Lähi-idän arabimaiden ilmastopolitiikan analyysikehikko

Lähi-idän kansainvälisten suhteiden tutkimusta vaivaa yhä kahtiajako alue-ekspertereihin ja kansainvälisten suhteiden asiantuntijoihin. Näistä edelliset vannovat alueen kulttuurisen ainutlaatuisuuden nimeen, kun taas jälkimmäiset katsovat samojen teorioiden pätevän kaikkiin maantieteellisiin alueisiin.³⁰ Monet tutkijat ovatkin yrittäneet löytää tasapainoa näiden kahden ääripään väliltä.

Lähi-idän kansainvälisen politiikan teoreettis-analyttista ajattelua ovat 1990-luvulta alkaen kehittäneet useat tutkijat. Heitä ovat muun muassa Gerd Nonneman, Anoush Ehteshami ja Raymond Hinnebusch, Shirley Telhami ja Michael Barnett, Louise Fawcett, Fred Halliday, Gregory Gause ja Baghat Korany. Koska suuri osa viimeaikaisista kontribuutioista on tullut Iso-Britanniasta, Halliday on ehdottanut, että nämä muodostavat Lähi-idän ja

²⁸ Oli ja Crawford 2009, 10–18.

²⁹ Ks. lisää: Luomi 2009.

³⁰ Mm. Hinnebusch 2005, 243.

Pohjois-Afrikan kansainvälisten suhteiden ”Englantilaisen koulukunnan”.³¹ Näistä ”brittiläisen koulukunnan” tutkijoista Nonnemann (2005) ja Hinnebusch (2003) ovat kehittäneet konkreettisia tapoja analysoida ulkopolitiikkaa. Alla esitellään lyhyesti Lähi-idän arabimaiden ilmastopolitiikan selittämiseen soveltuva analyysikehikko, joka yhdistelee näitä lähestymistapoja.

Nonneman kutsuu ulkopolitiikka-analyysin perinteestä nousevaa analyysikehikkoaan teoreettisesti pluralistiseksi, *kompleksiseksi kansainvälisen politiikan malliksi*.³² Hän on esittänyt, että kaikkien ulkopolitiikan analyysien selitysten on oltava monitasoisia, monikausaalisia ja kontekstuaalisia. Hän katsoo, että kansallisen tason konteksti olisi integroitava paremmin kansainvälisen politiikan tutkimukseen.³³

Nonneman hakee lähestymistavallaan kultaista keskitietä ja kehottaa analysoimaan avoimesti, mutta systemaattisesti tieteenalan eri koulukuntien tarjoamia mahdollisia determinanteja. Samalla hän varoittaa sortumasta realismin materialismiin ja kansainvälisen järjestelmän roolin liialliseen painottamiseen tai marxististen riippuvuusteorioiden materialismiin ja niiden taipumukseen nähdä kehitysmaiden oma rooli marginaalisena. Toisaalta kotimaisia tekijöitäkään ei tulisi painottaa liiallisesti.³⁴

Lähi-idän ja Pohjois-Afrikan maiden ulkopolitiikan tutkimukseen Nonneman ehdottaa seuraavaa analyysimetodia:

1. Aloita tulkinta kotimaisesta ympäristöstä ja hallitsevan eliitin ja valtion selviytymisimperatiivista.
2. Tarkastele tätä alueellisen ympäristön ja ylikansallisten, ideologisten tekijöiden kontekstissa.
3. Arvioi kansainvälisen ympäristön yleisluontoisia, sekä rajoitettavia että mahdollistavia vaikutuksia.
4. Ota huomioon päätöksentekojärjestelmät ja päätöksentekijöiden käsitykset.³⁵

Hieman samantapaisen lähestymistavan tarjoaa Hinnebusch. Hänen mukaansa Lähi-idän valtioiden ulkopolitiikkaa voidaan ymmärtää riittävästi *vain* tutkimalla sekä ulkopolitiikan determinanteja, joihin päätöksentekijät vastaavat politiikkoja luodessaan, että ulkopolitiikan rakenteita ja prosesseja, jotka jakavat toimijoiden panokset (*inputs*) determinantteihin vastaaviksi politiikoiksi. Hinnebuschin mukaan Lähi-idässä ulkopolitiikkaan vaikuttavat toimijat ovat tärkeysjärjestyksessä: kansalliset turvallisuusbyrokraatit

³¹ Ks. Ehteshami 2007.

³² Nonneman 2005, 2. *Complex model of international politics*.

³³ *Ibid.*, 9.

³⁴ *Ibid.*, 10–11.

³⁵ *Ibid.*, 10. Kirjoittajan oma, osin vapaa käännös.

(armeijat), talous ja liike-elämä ja viimeisenä yleinen mielipide.³⁶ Myös Hinnebusch jakaa ulkopolitiikan determinantit neljään kategoriaan:

1. Kansainvälinen taso ja riippuvuus,
2. alueellinen taso ja geopolitiikka,
3. kotimainen taso ja identiteetti sekä
4. päätöksenteko.³⁷

Keskeistä sekä Nonnemanin että Hinnebuschin ajattelussa on *omnibalancing*-käsitteen omaksuminen. Steven Davidin käsite painottaa kolmannen maailman valtioiden sisäpolitiikan merkitystä niiden ulkopolitiikassa: kun legitimitetti ja vallassa pysyminen ovat valtaeliitin perimmäisiä tavoitteita, sisäiset uhkat voivat nousta ulkoisia merkittävimmiksi. Lisäksi tämä vallassa pysymisen tavoittelu voi aiheuttaa henkilökohtaisten intressien asettamisen kansallisten intressien edelle. Davidin tärkeä huomio on, että kolmannen maailman liittoutumiskäyttäytymisen voimakkain determinantti on valtaeliitin rationaalinen laskelmointi sen suhteen, mikä ulkopuolinen valta pitää nämä todennäköisimmin vallassa.³⁸

Tästä monikausaalisesta ja -tasoisesta, teoreettisesti pluralistisesta ajattelusta voidaan tiivistää seuraavanlainen Lähi-idän arabimaiden kansainvälisen ilmestopolitiikan analyysikehikko³⁹:

³⁶ Hinnebusch 2003, 91 ja 94–102.

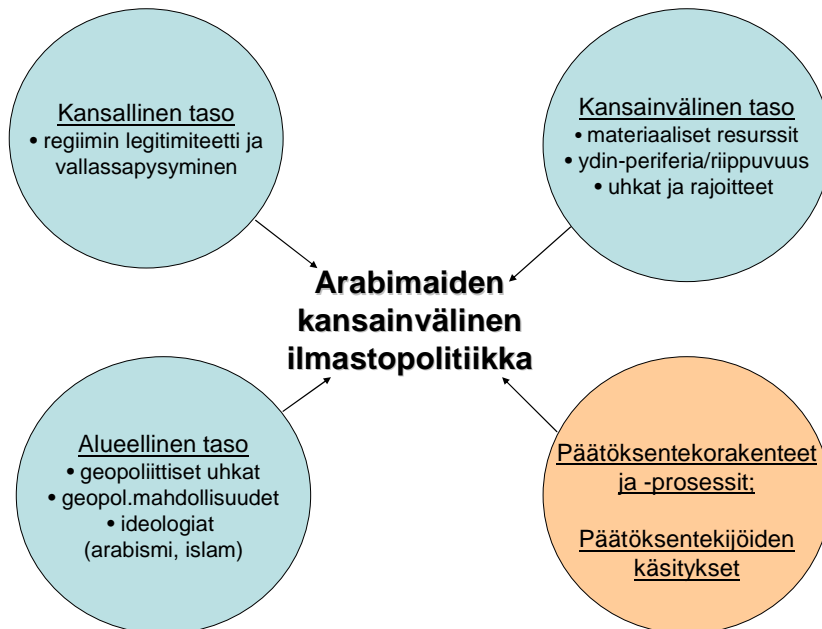
³⁷ Ibid., 91.

³⁸ David 1991.

³⁹ Huom: ei lainauksia ilman kirjoittajan lupaa, kehikko yhä työn alla.

Kuva 1.

Lähi-idän arabimaiden kansainvälisen ilmastopolitiikan analyysikehikko



Yllä oleva hahmotelma jakaa ulkopolitiikan (joksi kansainvälinen ilmastopolitiikka myös tässä mielletään) determinantit kolmelle tasolle: kansallinen, alueellinen ja kansainvälinen. Lisäksi päätöksentekojärjestelmä ja päätöksentekijöiden käsitykset huomioidaan. Alla pyritään soveltamaan kyseistä kehikkoa öljynviejämaiden ja toisaalta resurssiköyhien arabimaiden ilmastopolitiikkoihin.

Alueellisen ja kansainvälisen ilmastopolitiikan analyysi

Kansallinen taso

Analyysin lähtöoletuksena on, että Lähi-idän arabimaiden valtaeliittien perimmäisenä tavoitteena on vallassa pysyminen. Tämä heijastuu vaihtelevassa määrin kaikkeen kotimaisella tasolla tapahtuvaan päätöksentekoon ja politiikkaan. Sellaiset alat, jotka ylläpitävät status quota, poliittis-taloudellisen järjestelmän ja laajemmin yhteiskunnan vakautta, ovat valtaeliittien

huomion keskipisteenä ja usein myös vallankäytön ytimessä. Tällaisia ilmastopolitiikan kannalta relevantteja aloja ovat muun muassa talous-, energia- ja turvallisuuspolitiikka. Turvallisuusongelmat ovat Lähi-idän valtiojärjestelmässä kroonisia, mikä ylläpitää alueen eliittien keskuudessa varsin perinteistä, kapeaa turvallisuuskäsitystä: turvallisuus on sotien ja konfliktien välttämistä. Tässä tilanteessa ympäristöongelmat ovat väistämättä jääneet vähäiselle huomiolle. Toinen vaikuttava tekijä on arabimaiden kehityksen tila: kaikilla, jopa Persianlahden öljymonarkioilla, on yhä valtavia yhteiskunnallisia kehityshaasteita. Lisäksi niiden väestönkasvu on edelleen suhteellisen nopeaa, minkä vuoksi erityisesti talouskasvu ja uusien työpaikkojen luominen, mutta myös energia-, vesi- ja ruokaturvallisuuden takaaminen, ovat valtioiden politiikka-agendan kärjessä. Kasvavat väestöt ja työttömyys ovat räjähdysaltis sekoitus, kuten alueella hyvin tiedetään. Nämä prioriteetit asetetaan aina ympäristönsuojelun ja muiden kaukaiseksi koettujen uhkien, kuten ilmastonmuutoksen edelle, sillä niistä riippuu ensi kädessä yhteiskunnan vakaus. Paradoksaalisesti kuitenkin hallitsematon ilmastonmuutos todennäköisesti vain pahentaa pitkällä aikavälillä kaikkia näitä haasteita, ruokaturvallisuudesta talouskasvuun. Ilmastonmuutos tulisikin siksi huomioida jo nyt kaikessa päätöksenteossa, eri yhteiskunnan sektoreilla.

Talous on toinen kotimaista vakautta, ja tätä kautta eliitin valtaa ylläpitävä tekijä. Maailmantalouden merkitys järjestelmän vakaudelle korostuu erityisesti vauriissa Persianlahden monarkioissa (Saudi-Arabia, Kuwait, Qatar ja Arabiemiraatit sekä myös Bahrain ja Oman). Näiden maiden poliittis-taloudelliset järjestelmät ovat pitkälle riippuvaisia öljytuloista: jopa 90 % niiden viennistä ja yli puolet BKT:sta on peräisin fossiilisista polttoaineista. Nämä rentieristiset taloudet⁴⁰ ovat riippuvaisia talouden ulkopuolisista tuloista ja erityisesti öljyn ja maakaasun myyntituloista, ja niiden poliittisen järjestelmän vakaus on saavutettu suurelta osin ostamalla legitimizeettiä laajoilla hyvinvointivaltioetuuksilla.⁴¹

Erityisesti neljän Opec-jäsenen, Saudi-Arabian, Kuwaitin sekä Qatarin ja Arabiemiraattien, huolena on lisäksi öljyn kansainvälisen kysynnän lakkaaminen ennen tarjonnan ehtymistä. Toisin kuin Bahrainin ja Omanin, niiden tunnettujen öljyreservien (ja Qatarin tapauksessa merkittävien kaasureservien) odotetaan riittävän nykytuotantotasolla useita kymmeniä vuosia, ellei vuosisadan verran. Tähän mennessä yksikään öljyriippuvainen valtio alueella ei ole onnistunut diversifioimaan talouttaan ennen öljytulojen ehtymistä. Diversifikaatio onkin toistaiseksi ollut heikkoa kaikissa neljässä Opec-maassa, joskin merkkejä kiihtymisestä on ollut 2000-luvun lopulta alkaen. Nämä tekijät selittävätkin suurelta osin niiden huolta ilmaston-

⁴⁰ Ks. mm. Luomi 2008.

⁴¹ Myös useita muita legitimizeettiresursseja käytetään. Ks. mm. Davidson 2005.

muutoksen torjunnan vaikutuksista: pelissä eivät ole vain öljytulot, vaan järjestelmän vakaus ja hallitsijaeliittien pysyminen vallan kahvassa.

Alueellinen taso

Alueellisen tason määrittävänä tekijänä arabimaiden ulkopolitiikassa on usein geopolitiikka: sen tuottamat uhkat, mutta myös mahdollisuudet. Arabimaat käsittävät nousevan Iranin moniulotteisena turvallisuusuhkana. Lisäksi vaihtelevassa määrin myös Israel (maan armeija ja sen Yhdysvalloilta saamat turvallisuustakuut) nähdään uhkana, muun muassa Syyriassa, palestiinalais-alueilla ja Libanonissa (Hizbollah). Alueellisella tasolla arabimaiden ulkopolitiikkoja määrittää myös arabismi ja islam: arabimaita sitoo yhteinen kieli ja kulttuuri (laajassa mielessä), pääosin myös uskonto, mikä heijastuu vahvasti alueellisissa liittolaissuhteissa ja instituutioissa. Arabiliiton puitteissa tapahtuva yhteistyö on tästä selkein esimerkki.

Myös taloudellinen eriarvoisuus toisaalta jakaa, toisaalta yhdistää alueen valtioita. Äärimmäiset vauruserot alueen valtioiden välillä käyvät hyvin ilmi verratessa Qatarin asukaskohtaista bruttokansantuotetta, 86 000 dollaria, Jemenin vastaavaan lukuun, 2 400 dollaria vuonna 2008. Aiemmin tässä työpaperissa mainittu alueellinen kahtiajako on tilastollisesti tarkasteltuna selvä: Israelin ja Persianlahden kuuden monarkian per capita bruttokansantuote on, jälkimmäisten suuresta halpatyövoimaväestöstä huolimatta, kaukana alueen muista maista. Persianlahden öljymonarkioista asukaskohtaisella BKT:lla mitattuna ”köyhin” on Saudi-Arabia: 23 800 dollaria vuonna 2008. Lähi-idän muista arabimaista samalla kriteerillä mitattuna ”vauraimman” maan, Libanonin, asukaskohtainen BKT oli samana vuonna vain 13 000 dollaria.⁴²

Persianlahden yhteistyöneuvosto, Gulf Cooperation Council (GCC), jonka jäseniä ovat Saudi-Arabia, Arabiemiirikunnat, Bahrain, Kuwait, Oman ja Qatar, onkin onnistunein esimerkki alueellisesta yhteistyöstä: kauppaliiton lisäksi maat koordinoivat tiiviisti ulkopoliittisia kantojaan muun muassa Opecissa (Saudi-Arabia, Kuwait, Qatar ja Arabiemiraatit, jotka ovat järjestön jäseniä) ja myös kansainvälisissä ilmastoneuvotteluissa (sekä Opec että koko GCC).

Kuten aiemmin todettiin, alueellisen ilmastoyhteistyön tiellä on useita esteitä: Israelin ja Iranin ja niiden naapurimaiden tulehtuneet välit ja konfliktit, keskinäinen epäluottamus arabimaiden keskuudessa, sekä arabimaiden kontekstissa tärkeimpänä kotimaiselta tasolta kumpuavat intressit (Opec) tai niiden puute (muut).

⁴² IMF 2009, *World Economic Outlook*. Ostovoimapariteetilla (PPP) korjattu BKT/asukas. Israelin BKT/asukas vuonna 2008 oli 28 500 Yhdysvaltain dollaria.

Öljynviejamaat ovat pitkään omineet Lähi-idän ilmastopolitiikan itselleen, ainakin julistusten tasolla. Israel ja Iran ovat pysytelleet taka-alalla. Muut arabimaat eivät ole pitäneet asiaa tärkeänä, eikä niillä ole taloudellisia resursseja tahi tarvittavaa tietotaitoa osallistua aktiivisemmin yhteiseen kannanmuodostukseen. Tarkkailijoiden mukaan arabimaiden ympäristöministerineuvoston CAMRE:n kokoukset saavat vähäistä huomiota ja jopa niihin osallistuminen on heikkoa.⁴³ Opec-maiden intressit näkyvät selvästi kolmesta ministeritason julistuksesta: Abu Dhabi Declaration on Environment and Energy (2003)⁴⁴, Arab Ministerial Declaration on Climate Change (2007)⁴⁵ sekä Statement on Climate Change issued by the Council of Arab Ministers Responsible for the Environment (2009).

Abu Dhabin julistus vuodelta 2003 painotti arabimaiden oikeutta kehittää luonnonvarojaan ja vaati teollisuusmaita valitsemaan politiikkoja, joilla ei ole haitallisia seurauksia öljynviejämaiden myyntituloille ja kehitykselle. Vuoden 2007 ministerijulistus tunnusti ilmastonmuutoksen olemassaolon ja lupasi jo alueellisia ja kansallisia hillintä- ja sopeutumissuunnitelmia, jotka eivät vaaranna maiden oikeutta kehittyä ja jotka lisäävät talouskasvua ja vähentävät köyhyyttä. Julistus myös vaati muun muassa, että fossiilisten polttoaineiden tuottajien intressit tulee ottaa huomioon, muun muassa niin kutsuttujen vastatoimien vaikutusten osalta, ja että hiilidioksidin talteenotto ja varastointi tulisi hyväksyä osaksi Kioton puhtaan kehityksen mekanismia. Tämä jälkimmäinen on myös yksi Opecin ydinvaatimuksista ilmastoneuvotteluissa.⁴⁶

Viimeisin kannanotto, marraskuulta 2009, ottaa edelleen askeleita rakentavampaan ja kokonaisvaltaisempaan suuntaan. Se vaatii teollisuus- ja transitiomailta 40 %:n päästövähennyksiä vuoteen 2020 mennessä. Kaikenlaisten lukujen asettamista tiukasti vastustavan Saudi-Arabian kuitenkin tiedetään vaatineen kokouksessa avoimesti niiden poisjättämistä, minkä vuoksi paperi ei mainitse muita lukuja. Uutta kannanotossa on, ettei öljyä tai fossiilisia polttoaineita mainita ollenkaan, mutta vastatoimien kielteiset vaikutukset kehitykselle yleisesti mainitaan. Julistus myös vaatii apua talouden diversifikaatioon ja sopeutumiskyvyn vahvistamiseen sekä ilmastonmuutoksen että vastatoimien vaikutuksia vastaan. Hiilen varastointia ja talteenottoa ei mainita, mikä viittaa resurssiköyhempien maiden omien kantojen vahvistamiseen.⁴⁷ Hiilidioksidin talteenotosta ovat kiinnostuneita lähinnä merkittävimmät öljyntuottajamaat.

Julistuksista on vaikeaa päätellä, johtuuko niiden ilmastonmuutoksen hillitsemiselle myönteisempi äänensävy Opec-maiden taktiikan kehitty-

⁴³ IndyACT-aktivistiverkoston julkaisematon analyysi, lokakuu 2009.

⁴⁴ [<http://www.unep.org/bh/Publications/DTIE%20Final/AbuDhabiDeclarationEn.pdf>]

⁴⁵ [<http://www.unep.org/bh/Newsroom/climate%20change.pdf>]

⁴⁶ Osin: IndyACT 2009.

⁴⁷ Ibid.

misestä ja monimutkaistumisesta vai muiden arabimaiden yhä selkeämmin artikuloituista intresseistä ja näiden esittämisestä ministerikokouksissa. Huomionarvoista kuitenkin aluetasolla on, että ilmastopoliittinen yhteistyö sekä institutionaalisesti että toiminnan tasolla on yhä täysin kehittymätöntä ja ne harvat julistukset, jotka pyrkivät panemaan sitä alulle, ovat yhä muutaman maan erityisintressien värittämiä ja rajoittamia. Edes arabi-identiteetti ei ole ilmastopoliitikassa riittävä voima maiden keskinäisen intressitasapainon löytämiseksi, vaan kansalliselta tasolta kumpuava, öljymonarkioiden valtaeliittien selviytymisimperatiivi vaikuttaa tälläkin tasolla, yhteistyötä hajottavin tuloksin.

Kansainvälinen taso

Kansainväliseen ilmastopoliittiseen järjestelmään, eli ilmastoregiimiin liittyvät materiaaliset (enimmäkseen taloudelliset) resurssit määrittävät pitkälle arabimaiden ilmastopoliittisia kantoja. Opec-maat, ja selvimmin Saudi-Arabia, asettavat öljytulojen jatkuvuuden kaiken muun edelle.⁴⁸ Kuten Lähi-idän kansainvälisen politiikan analyysissä, samoin ilmastopoliittikan kohdalla tulee kuitenkin myös ottaa huomioon valtiotoimijoiden alueen ulkopuoliset liittolaiset ja näiden vaikutus.

On erittäin tärkeää huomioida Lähi-idän ulkopuolisten liittolaisten ja tukijoiden, erityisesti Yhdysvaltojen, rooli alueen maiden ilmastopoliittisten kantojen muodostuksessa. Ilmastoneuvotteluissa arabimaista kiistatta vahvimman toimijan, Saudi-Arabian näkyvää ja suhteellisen vaikutusvaltaista roolia kansainvälisen ilmastoregiimin historiassa selittää jarrutuspolitiikkastrategian ohella parhaiten maan strateginen suhde Yhdysvaltoihin: Vakaa öljyn hinta pitää Yhdysvaltain talouden tasapainossa; öljyn asema maailman energiataloudessa puolestaan ylläpitää Saudi-Arabian statusta Lähi-idässä. Saudi-Arabia toimii vastuullisena öljynviejänä pyrkien maltilliseen hintapolitiikkaan, kun taas Yhdysvallat takaa maan turvallisuuden ja vakauden edesauttaen samalla Al Saudin dynastian jatkuvuutta.

Tämä dynamiikka heijastuu suoraan kansainväliseen ilmastopoliittikkaan. Yhdysvallat ei toistaiseksi ole suostunut kansainvälisesti sitoviin, merkittäviin päästöleikkauksiin, mikä puolestaan on Saudi-Arabian näkökulmasta linjassa sen öljyn ”suojeluun” perustuvien kantojen kanssa. Jo useaan otteeseen on nähty, että ilman Yhdysvaltoja kunnianhimoinen kansainvälinen ilmastopoliittinen sopimus on mahdottomuus. Yhdysvaltojen perääntyminen Kioton sopimuksesta vuonna 1997 ja uudelleen vuonna 2001

⁴⁸ Analyysi Saudi-Arabian ilmastopoliittisista tavoitteista, taktiikoista ja strategiasta: Luomi 2009.

otettiin avosylin vastaan Saudi-Arabiassa.⁴⁹ Yhdysvaltain energia-, auto- ja raskaan teollisuuden alat suhtautuvat Saudi-Arabian tavoin kielteisesti öljyn hinnan regulaatioon. On jopa ehdotettu, että Saudi-Arabia, jonka ei tarvitse välittää äänestäjäkuntien mielipiteistä, olisi 1990-luvulla hoitanut ”likaisen pelin” Yhdysvaltojen puolesta. Tiedetään myös, että Saudi-Arabian delegaatiossa istui kyseisellä kaudella amerikkalaisten öljy-yhtiöiden asiantuntijoita. Saudi-Arabian ja öljylobbyn koordinaatio on ollut erittäin näkyvää.⁵⁰ Myös ilmastoskeptikot ovat Saudien lempilapsia: 1990-luvun alusta maan pääneuvottelijana toiminut Mohammed Al-Sabban iloitsi, kun hakkerit varastivat satoja sähköpostiviestejä Itä-Anglian yliopiston palvelimelta syksyllä 2009 ja latasivat valikoiden Internetiin viestivaihtoja, jotka antoivat käsityksen, että ilmastotieteilijät olisivat vääristelleen tuloksiaan.⁵¹

Toisin kuin Persianlahden Opec-monarkioihin, Saudi-Arabiaan, Kuwaitiin, Qatarin ja Arabiemiirikuntiin, joilla on maailman korkeimpiin lukeutuvat per capita hiilidioksidipäästöt⁵², muihin Lähi-idän arabimaihin ei toistaiseksi ole kohdistunut minkäänlaisia paineita ottaa mitigaatio-sitoutumuksia, jotka ne itse rahoittaisivat. Teoriassa, jos nämä jälkimmäiset toimisivat ilmeisten kansallisten intressiensä mukaisesti, ne painottaisivat ilmastopoliittisessa kannanmuodostuksessaan ilmastomuutoksen potentiaalisia kielteisiä seurauksia ja pyrkisivät maksimoimaan köyhimmille maille suunnatun adaptaatioavun. Niiden kannat edistäisivät myös kunnianhimoisia päästövähennyksiä teollisuusmaille ja suurimmille kasvihuonekaasujen päästäjämaille. Näin ei kuitenkaan toistaiseksi ole tapahtunut. Tämä johtuu ylempänä käsiteltyjen (ks. *Kansallinen taso*), alueen turvallisuusongelmien luonteen ja heikon kotimaisen intressinmuodostuksen ohella hyvin pitkälle Opec-maiden, jälleen lähinnä Saudi-Arabian, taitavasta koalitionmuodostustavasta, joka on sekoitus retoriikkaa, solidariteettiin vetoamista ja suoranaista pelottelua.

Retoriikassaan Saudi-Arabia korostaa ajavansa koko kehitysmaaryhmän G77+Kiinan asiaa. Tarkkailijoiden mukaan Saudien ja Opecin ilmastopoliittisten kantojen allekirjoittaminen on monille köyhemmille arabivaltioille myös voimallistavaa.⁵³ G77-ryhmän yhtenäisyyteen vetoaminen on myös maan usein käyttämä keino potentiaalisten ”toisinajattelijoiden”

⁴⁹ Ks. mm. New York Times (2001) 'Bush's Shift Could Doom Air Pact, Some Say', 17. maaliskuuta.

⁵⁰ Depledge 2008, 16, Dessai 2004, 11-14.

⁵¹ Ks. mm. The National (2009) 'Saudis Say Trust in Climate Science "Shaken"'. *The National*. 8. joulukuuta.

⁵² World Resource Instituten (2009) mukaan kyseisten maiden sijoitus vuonna 2005 oli seuraava. Qatar: 1; Kuwait: 2; Arabiemiiraatit: 3 ja Saudi-Arabia: 5.

⁵³ Henkilökohtainen haastattelu, Poznan, joulukuu 2008.

saamiseksi ruotuun.⁵⁴ Saudi-Arabian tiedetään myös pelotelleen muita arabimaita sekä implisiittisesti että eksplisiittisesti. Monet arabimaat saavat rahallista tukea Saudi-Arabialta, ja tarkkailijat vakuuttavat, että tuen menettämisen pelko on voimakas syy myötäillä. Lisäksi Saudi-Arabian tiedetään luvanneen taloudellisia insentiivejä myös muille köyhemmille kehitysmailla vastapalvelukseksi kantojensa seuraamisesta.⁵⁵

Ilmastoregiimin tarjoamat taloudelliset resurssit, kuten Kioton pöytäkirjan puhtaan kehityksen mekanismin (CDM) hankkeet, tai ilmastonmuutoksen torjunnan mahdollistamat uudet poliittiset resurssit, kuten profiloituminen alueelliseksi ilmastopoliittiseksi johtajaksi, eivät toistaiseksi ole kyenneet muuttamaan edellä mainittua asetelmaa: Saudi-Arabialle ja sen Opec-liittolaisille tärkeintä on edelleen öljytulojen vakaus, kun taas muut arabimaat ovat pitäneet tärkeämpänä naapurisopua kuin petturiksi leimautumista ja tämän poliittisia ja materiaalisia seurauksia.⁵⁶

Päätöksentekojärjestelmät ja päätöksentekijät

Kiinnostavan esimerkin päätöksentekojärjestelmien ja neuvottelu-delegaatioiden kokemuksen ja asiantuntemuksen vaikutuksesta arabimaiden ilmastopoliittisiin kantoihin antaa Persianlahden yhteistyöneuvosto GCC:n koordinaation ja Saudi-Arabian neuvotteludelegaation tarkastelu.⁵⁷ Kuuden GCC-maan tiedetään koordinoivan läheisesti kantojaan. Tämä tapahtuu pääsääntöisesti Opec-ryhmän intressien mukaisesti. Neuvottelijat itse kertovat tämän johtuvan GCC:n yhtenevistä intresseistä ja maiden yleisestä koordinaatiosta kansainvälisissä yhteyksissä. Todellisuudessa kuitenkin syynä voidaan väittää olevan kansainvälisen ilmastopolitiikan koordinaation

⁵⁴ Barnett, Jon (2008) 'The Worst of Friends: OPEC and G-77 in the Climate Regime'. *Global Environmental Politics*, 8:4, s. 6.

⁵⁵ Henkilökohtainen haastattelu, Poznan, joulukuu 2008 ja Depledge 2008, 17.

⁵⁶ Ainoana poikkeuksena joukosta on erottumassa Abu Dhabin emiraatin johtama Arabiemiraatit, jonka rooli ilmastoneuvotteluissa on perinteisesti ollut Opecin linjaan mukautuva ja Saudi-Arabiaa myötäilevä. Abu Dhabi on 2000-luvun lopulta alkaen pyrkinyt brändäämään itseään Lähi-idän vihreän energian ja -teknologian piilaaksoksi, ja onkin osin onnistunut luomaan itselleen tällaisen kansainvälisen imagon. Arabiemiraatit näyttäisikin vähitellen ottavan varovaisia askeleita maltillisempaan suuntaan myös kansainvälisessä ilmastopolitiikassa, varoen kuitenkin samalla suoraa vastakkainasettelua ison naapurimaansa Saudi-Arabian kanssa. Abu Dhabin kotimaisen tason hankkeista ks. Luomi, Mari (2009) 'Abu Dhabi's Alternative Energy Initiatives: Seizing Climate Change Opportunities'. *Middle East Policy*, XVI: 4, s. 102–117.

⁵⁷ Pluralistiset selitykset kansalaisjärjestöistä ja yleisestä mielipiteestä ilmastopolitiikan muokkaajina saattavat pitää paikkansa länsimaaisessa kontekstissa, mutta Lähi-idässä länsimaalaistyypisen kansalaisyhteiskunnan puuttuminen, yhdessä ympäristötietoisuuden heikkouden kanssa, tarkoittaa, ettei yleisesti ottaen voida puhua paikallisista painostusryhmistä, kuten ympäristökansalaisjärjestöistä, tai ilmastonmuutospolitiikkamyönteisestä kansalaismielipiteestä, joilla olisi vaikutusta päätöksentekoon. Ilmastonmuutoksesta tiedottaminen on arabimaissa yhä heikko, valtiojohtoinen top-down -prosessi.

sijainti Opec-maissa useimmiten öljyministeriön puitteissa. Lisäksi GCC-maiden ilmastoneuvottelijat ovat lähes poikkeuksetta joko kansallisten öljy-yhtiöiden tai energiaministeriöiden edustajia ja/tai heillä on pitkä, henkilökohtainen suhde toisiin GCC-neuvottelijoihin.⁵⁸ Kun öljyn logiikka päättää ilmastopolitiikasta, lopputulos ei vaihtele maiden välillä, vaikka kaksi GCC-maata (Bahrain ja Oman) eivät ole Opecin jäseniä ja vaikka haastatteluiden perusteella näyttäisi, että kaksi maata (Oman ja Arabiemiirikunnat) eivät koe Opecin ja Saudi-Arabian kantojen ja/tai strategian edustavan aina näiden omia intressejä.⁵⁹

Neuvotteludelegaation vahvuudella ja yksittäisten neuvottelijoiden persoonalla ja neuvottelutaidoilla voidaan myös väittää olevan merkitystä Opecin painoarvon nostajana niin G77+Kiina-ryhmässä kuin suhteessa muihinkin ryhmiin. Erityisesti Saudi-Arabian delegaatio on kuuluisa pitkäaikaisista ja taitavista neuvottelijoistaan. Delegaatiolla on sanottu olevan kuninkaallinen mandaatti toiminnalleen.⁶⁰ Maan neuvottelijoilla siksi ei voidakaan väittää olevan henkilökohtaista vaikutusta Saudien laajempaan intressinmuodostukseen, sillä intressit voidaan johtaa suoraan valtaeliitin haluun säilyttää valtansa vakaiden öljytulojen mahdollistaman allokaatiopolitiikan avulla. Neuvottelijoilla kuitenkin on merkitystä neuvottelustrategian ja -taktiikoiden määrittelyssä ja näiden toimeenpanossa. Varsinkin pääneuvottelija Mohammed Al-Sabban on kaikkien ilmastoregiimin puitteissa työskentelevien tuntema henkilö. Toisten vihaama ja toisten sankari, hän ei pelkää maansa ilmastopolitiikkaan kohdistuvaa kritiikkiä vaan päinvastoin tuntuu lähes jopa nauttivan siitä. Ilmastoskeptikko Al-Sabban ilmaisi tyytyväisyytensä Kööpenhaminan ilmastokokouksen laajalti pettymyksenä pidettyyn lopputulokseen kirjeessään BBC:lle: ”Olimme niiden noin 25 maan joukossa, jotka positiivisesti neuvottelivat sopimuksen maailman johtajien kanssa, ja onnistuimme liittämään Opec-maiden intressit Kööpenhaminan sopimukseen”.⁶¹ Kööpenhaminan poliittisen sopimuksen tekstistä nimittäin löytyy suora viittaus Opecin keskeisenä vaatimuksena oleviin vastatoimien kielteisiin vaikutuksiin (eli ilmastonmuutoksen hillintätoimien vaikutukseen öljynviejämaiden myyntituloille). Samassa lauseessa mainitaan lisäksi kansainvälisen sopeutumistuen tarve. Saudi-Arabia, öljynviejämaiden järjestön suurin tuottaja, olisi todennäköisesti joka tapauksessa edustanut Opecia sopimusneuvotteluissa, mutta Al Sabban ja hänen kollegoineen taitavasti rakentama, pitkälti jarrutuspolitiikkaan

⁵⁸ Henkilökohtainen haastattelu, Doha, lokakuu 2009.

⁵⁹ Henkilökohtaiset haastattelut, Bonn, toukokuu 2009 ja Kööpenhamina, joulukuun 2009.

⁶⁰ Henkilökohtainen haastattelu, Doha, lokakuu 2009.

⁶¹ BBC (2010) 'Copenhagen Climate Deal "Satisfies" Saudi Arabia'. 4. tammikuuta. Kirjoittajan käännös.

perustuva neuvottelustrategia, mahdollisesti jälleen tämän kiistanalaisen asian liittämisen sopimustekstiin.⁶²

Lopuksi

Tässä työpaperissa kysyttiin, miksi öljynviejävaltioiden kannat ovat kunnianhimoisen ilmastonmuutoksen torjunnan vastaisia ja miksi ne ovat määränneet muiden arabimaiden kantoja. Analyysissa apuna käytettiin ”teoria-vetoisuuden” ja aluetutkimuksen ääripäiden välillä tasapainottelevaa lähestymistapaa, joka ottaa huomioon Lähi-idän arabimaiden kansainväliseen ilmastopoliittikaan eri tasoilla vaikuttavat determinantit.

Analyysin perusteella voidaan todeta, että huomioimalla kolme eri tasoa, jotka omine dynamiikkoineen vaikuttavat Lähi-idän arabimaiden ilmastopoliittisiin kantoihin, sekä kiinnittämällä huomiota kotimaiseen päätöksentekojärjestelmään ja päätöksentekijöihin lopputuloksena syntyy värikäs ja moniulotteinen kuva tutkimuskohteesta. Pelkistäväksi vastaukseksi kaksiosaiseen tutkimuskysymykseen voidaan tiivistää, että Persianlahden Opec-monarkioiden ilmastopoliittiset kannat ovat rentieristisen, öljystä riippuvan poliittis-taloudellisen järjestelmän status quota kannattavien eliittien intresseistä kumpuavaa politiikkaa, joka on luonteeltaan ja järjestelmän luonteesta johtuen lyhytnäköistä. Kannat ovat syntyneet ulkopuolisten tukijoiden avulla ja kansalaispainostuksen (keinojen) puutteessa. Lisäksi kantoihin vaikuttavat kotimainen päätöksentekojärjestelmä ja neuvotteludelegaation vahvuus.

Resurssiköyhät arabivaltiot puolestaan ovat jääneet resurssipulansa vangeiksi, ja niiden ainoana vaihtoehtona on toistaiseksi ollut seurata vauraampien alueellisten liittolaistensa politiikkaa, vaikka tämä ei vastaisikaan näiden omia intressejä kyseisessä kontekstissa. Toimivien alueellisten yhteistyöinstituutioiden puuttuminen myös vähentää osaltaan öljynviejävaltioiden tarvetta ottaa huomioon köyhempien valtioiden intressit.

Miten jatkossa? Kuten aiemmin mainittiin, viime vuosina köyhemmät arabimaat ovat alkaneet herätä ilmastonmuutoksen kielteisiin vaikutuksiin näiden alkaessa näkyä kuivuutena ja luonnonkatastrofeina. Toistaiseksi huoli ei vielä ole johtanut näkyviin ilmastopoliittisten kantojen muutoksiin kansainvälisellä tasolla. Persianlahden Opec-maat kykenevät ylläpitämään vakautta niin kauan kun mailla on taloudellisia resursseja tarvittaviin

⁶² Mikä hämmäntävintä, Saudi-Arabian voidaan katsoa irtisanoutuneen implisiittisesti Kööpenhaminan poliittisesta sopimuksesta helmikuussa 2010. Teksti, josta tämä ilmenee: [http://unfccc.int/files/meetings/ad_hoc_working_groups/application/pdf/saudiarabiawp2010.pdf]

sopeutumistoimiin, kuten suolan poistoon merivedestä, rajojen tehostettuun valvontaan, energiantuotannon lisäämiseen kasvaneen ilmaston tarpeen vuoksi ja yleisen adaptaatiokapasiteetin kasvattamiseen muun muassa merenpinnan nousulta ja luonnonmullistuksilta.

Mikäli öljyn hinta pysyttelee lähivuodet nykytasollaan (noin 80 dollarissa) samalla kun ilmastonmuutostietoisuus resurssiniukoissa Lähi-idän arabimaissa kasvaa, alueella tullaan tällöin todennäköisimmin näkemään kansainvälisten ilmastopoliittisten kantojen syvä kahtiajakautuminen. Jos taas öljyn hinta jälleen romahtaa, kuten vuonna 2008, ja pysyy pitkään matalalla, Persianlahden öljymonarkioilla tulee olemaan täysi työ yhteiskunnallisen vakauden ylläpitämisessä pyrkiessään epätoivoisesti monopolistamaan talouksiaan, joutuessaan karsimaan nykyistä hyvinvointijärjestelmäänsä, luomaan kansalaisilleen työpaikkoja ja motivoimaan näitä työntekoon yksityisellä sektorilla. Öljynviejämaat tulevat todennäköisesti suhtautumaan tässä tapauksessa ilmastonmuutoksen kansainväliseen torjuntaan nykyistä kielteisemmin. Jos puolestaan öljyn hinta nousee vuoden 2008 romahdusta edeltäneelle tasolle (yli 100 dollaria), viejämailla on varaa miettiä myös tulevaisuutta: diversifioida talouksiaan ja samalla sijoittaa vaihtoehtoisiin energiamuotoihin ja -teknologioihin. Niiden tulisi tässä tapauksessa kuitenkin toimia nopeasti, sillä öljyn korkea hinta nostaa vaihtoehtoisten energiamuotojen ja -teknologioiden houkuttelevuutta kaikkialla maailmassa ja kiihdyttää näin transitiota öljynjälkeiseen energiatalouteen. On siis pohjimmiltaan myös öljynviejämaiden omissa intresseissä pyrkiä eroon riippuvuudesta mahdollisimman pian.

Keskeinen kirjallisuus

Aarts, Paul ja Dennis Janssen (2003) 'Shades of Opinion: The Oil Exporting Countries and International Climate Politics'. *The Review of International Affairs*, 3:2, s.332–351.

Brown, Oli ja Alec Crawford (2009) *Rising Temperatures, Rising Tensions: Climate Change and the Risk of Violent Conflict in the Middle East*. Winnipeg: The International Institute for Sustainable Development.

CNA (2007) *National Security and the Threat of Climate Change*. Alexandria (VA): The CNA Corporation.

Cruz, R.V., H. Harasawa, M. Lal, S. Wu, Y. Anokhin, B. Punsalmaa, Y. Honda, M. Jafari, C. Li ja N. Huu Ninh, (2007) *Asia. Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden and C.E. Hanson, Eds., Cambridge University Press, Cambridge, UK, s. 469–506.

David, Steven (1991) 'Explaining Third World Alignment.' *World Politics* 43:2, s. 233–256.

Davidson, Christopher M. (2005) *The United Arab Emirates: A Study in Survival*. Boulder: Lynne Rienner.

Depledge, Joanna (2008) 'Striving for No: Saudi Arabia in the Climate Change Regime.' *Global Environmental Politics*, 8:4, s. 9–35.

Dessai, Suraje (2004) *An Analysis of the Role of OPEC as a G77 Member at the UNFCCC*. Report for the WWF, 35 s.

Ehteshami, Anoush (2007) Gerd Nonneman (toim.), *Analyzing Middle East Foreign Policies and the Relationship with Europe* (London: Routledge, 2005), *International Journal of Middle East Studies*, 39:4, s. 691–692.

Hinnebusch, Raymond (2003) *The International Politics of the Middle East*. Manchester ja New York: Manchester University Press.

Hinnebusch, Raymond (2005) 'Explaining International Politics in the Middle east: The Struggle of Regional Identity and Systemic Structure'. Teoksessa: Gerd Nonneman (toim.), *Analyzing Middle East Foreign Policies and the Relationship with Europe*. Oxon ja New York: Routledge, s. 243–255.

Luomi, Mari (2008) 'Öljymonarkiat pyrkivät eroon öljytaloudesta' *Ulkopolitiikka*, 45:3, s. 22–25.

Luomi, Mari (2009) *Bargaining in the Saudi Bazaar: Common Ground for a post-2012 Climate Agreement?* UPI-FIIA Briefing paper 48.

Nonneman Gerd (2005) 'Analyzing the Foreign Policies of the Middle East and North Africa: A Conceptual Framework'. Teoksessa: Gerd Nonneman (toim.), *Analyzing Middle East Foreign Policies and the Relationship with Europe*. Oxon ja New York: Routledge, s. 6–18.