

## Küresel Çevre Sorunlarına Kolektif Çözüm Arayışları ve Yönetişim

## Collective Solutions For Global Environmental Problems and Governance

Esra Banu SİPAHİ\*

### ÖZET

İnsanoğlu yüzyıllar boyunca doğayı sınırsız bir kaynak olarak görmüş, onu hor kullanmış, kirletmiş ve çevre sorunlarının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Doğayla insanoğlu arasındaki ilişkide, dengeler giderek doğanın aleyhine bozulmaya başlamış, insanlığın elindeki üretim, yöntem ve mekanizmaları karşısında doğanın kendini koruma ve yenileme kabiliyeti azalmış ve bazı yerlerde çevresel bozulma hemen hemen tamamıyla telafisi mümkün olmayan bir hal almıştır. Bununla birlikte çevre sorunlarının sınır tanımayışı, sorunun yalnızca bir ülkeyi ya da bölgeyi değil, yeryüzünün tamamını etkilemesine neden olmaktadır.

Yeryüzünün bugün karşı karşıya bulunduğu çevre sorunlarının bu "küresel" niteliği, insanoğlunu sorunların giderilmesi noktasında, temel sorumluluğu üstlenmek zorunda bırakmıştır. Çevre sorunları ile ilgili önlemlere yönelik hızla yaygınlaşan bu arayış ve girişimler, 1960'lı yıllardan itibaren hem toplumların gündemlerinin, hem de küresel düzeydeki çevre politikalarının belirlenmesinde etkili olmaya başlamıştır. Bu çerçevede uluslararası alanda atılan ilk adım, 1972 yılında toplanan Stockholm Konferansı'dır. Konferans'ta, ülkelerin gelişmişlik farklarından hareketle, kalkınmanın temel hedef olarak görülmesi ve çevre koruma girişimlerinin ülkelerin kalkınma amaçlarını engelleyici bir unsur olarak algılanmaması gerektiği ortaya konulmuştur. Bu bağlamda "sürdürülebilir kalkınma" kavramı ekonomi, çevre ve toplum arasında kurulmak istenen dengenin yeni bir anlatımı olarak ortaya çıkmıştır. Sürdürülebilir kalkınmanın hedeflerine ulaşılması ve kurumsallaşması noktasında yönetim yaklaşımı temel destek mekanizması olarak önerilmektedir. Diğer bir ifadeyle yönetim yaklaşımı, sürdürülebilir kalkınmanın sağlanmasında ve küresel çevre sorunlarıyla mücadelede çok aktörlü, katılımcı bir yönetim modeli olarak uluslararası gündeme yerleşmiştir.

Literatürde çevresel yönetime ilişkin çalışmalar ağırlıklı olarak konuya sürdürülebilir kalkınma perspektifinden yaklaşmakta; çevre sorunlarının küresel dayanışma ve işbirliğini gerektirdiği ve çözümünde çok aktörlülüğün esas alınması gerektiği üzerinde durmaktadırlar. Bu bakış açısı, bu çalışmanın da sorunu ele alış biçimini şekillendirmiştir. Bu kapsamda küresel çevre sorunlarına çözüm arayışlarında, öncelikli olarak "kalkınma mı, çevre mi?" sorusuna cevaben ortaya konulan sürdürülebilir kalkınma kavramı değerlendirilerek, kavramın çevresel yönetimle olan bağlantısı, bu ilişkide ulus-devletler, uluslararası örgütler, sivil toplum kuruluşları ve çok uluslu şirketler gibi aktörlerin oynadıkları roller değerlendirilmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Sürdürülebilir kalkınma, yönetim, küresel çevresel yönetim, çevre sorunları

**Çalışmanın Türü:** Araştırma Makalesi

### ABSTRACT

Humankind has seen the nature as an unlimited source and has misused and polluted it, and also has caused environmental problems. The balance in the relationship between nature and humankind is turned into the disadvantage of nature. So the ability to protect and renew itself has declined and also the nature has become to an irretrievable condition. However, the rampancy of environmental problems effect not only a country or a region, but also all over the world. So, the global character of environmental problems seem to be the most serious threat for the humankind. The main environmental problems can be classified as; environmental pollution, upsurge in population, poverty, famine, drought, draining species, decline in fresh water sources, greenhouse effect and climate changes, thinning Ozone layer, acid rains, nuclear accidents and emissions and energy problems.

The seriousness of the problem has made the humankind to take the responsibility. The researches and initiatives in global area have become widespread since 1960s, and also have started to be effective in policy making global environmental issues and determining the society's agendas. In this context, the first important pace was the United Nations Conference on Human Environment in 1972 and 113 participators attended the Conference which was the first official comprehensive assembly that environmental problems came up to the states' agenda. As long as the inequalities between developed and less developed countries continue, environmental conditions' recovery can not be provided; and the environmental protection should not decrease development. At the end of the Conference, environmental protection should not be understood as a frustrating element for the development goals of the countries.

So, the concept of sustainable development is appeared as a new expression of a balance between environment and development. Sustainable development is a development strategy that manages all assets, natural resources, and human resources as well as financial and physical assets, for increasing long-term wealth and well-being. Sustainable development, as a goal rejects policies and practices that support current living standards by depleting the productive base, including natural resources, and that leaves future generations with poorer prospects and greater risks than our own. This approach presents a new point of view to environment and development problems. In this process, sustainable development goal and the principles which are predicted to achieve that aim are formed a new paradigm. To achieve sustainable development aims, "the governance approach" is suggested as a basic supporting mechanism.

\* Arş. Gör., Selçuk Üniversitesi

The buzzword of the late 1990s and early 2000s in political sciences, public administration and management sciences alike is the concept of governance. To most, it refers to a 'paradigm shift' in the way of governing societies and organizations. The theoretical work on governance reflects the interest of the social science community in a shifting pattern in styles of governing.

The concept has first taken place in a report of World Bank, in 1989 as "good governance". This report did not give a clear definition about the concept but later the term was used by both OECD and UN; so the term has become a more clear formula by taking place in conventions and publications of these organizations. Governance also predicts a system that involves corporate regulating, governing, producing and public-private partnership rather than the governments act alone. So it can be expressed that governance is ultimately concerned with creating the conditions for ordered rule and collective action.

So, "global environmental governance" can be defined as; "the interactions among formal and informal institutions and the actors within society that influence how environmental problems are identified and framed". According to Fakier's description; environmental governance is, "the system of values, policies and institutions by which a society manages its economic, political and social affairs through interactions within and among the state, civil society and private sector. It is the way a society organizes itself to make and implement decisions –achieving mutual understanding, agreements and action... Governance, including its social, political and economic dimensions, operates at every level of human enterprise, be it the household, village, municipality, nation, region or globe."

The overall need to integrate environment into economy and politics has indicated that the idea of 'traditional/local/national government is incapable in scope to deal with matters that extend over the borders. Global environmental governance is a comprehensive concept in that it takes in several kinds of organizations, associations, instruments for policy and decision making, supportive financial mechanisms, regulations, laws, state and non-state institutions and rules all of which simply help to protect environment from deterioration.

In this context, environmental governance at the national, regional and global levels, is critical for the achievement of environmental sustainability. Strengthened environmental governance should be in place at all levels to respond quickly and effectively to emerging environmental challenges, and to address agreed environmental priorities. There are required actions: To support coherent international decision-making processes for environmental governance; to catalyze international efforts to pursue the implementation of internationally agreed objectives; to support regional, subregional and national environmental governance processes and institutions; to promote and support the environmental basis for sustainable development at the national level.

For achieving environmental sustainability who should be the actors of environmental governance? Governments, intergovernmental and nongovernmental organizations, major groups, the private sector and civil society, individually or collectively, have a role in environmental governance. At the international level, multilateral environmental agreements have been increasingly playing an important role. Regional organizations and bodies provide forums for policy development and implementation in regions. The scientific community has a specific role in providing a basis for scientifically sound and informed decision-making.

In literature, the studies on environmental governance deal with the issue from the perspective of sustainable development and also underline the requirement of global solidarity and cooperation. This point of view, also formed this study's discussion. In this context, the study evaluates the sustainable development concept in response to the question of "development or environment?"; and the relationship between sustainable development and environmental governance and also the roles of actors like natio-states, international organizations and multinational companies, in this relationship.

**Keywords:** Sustainable development, governance, global environmental governance, environmental problems

**The Type of Research:** Research

## Giriş

İnsanoğlu yüzyıllar boyunca doğayı sınırsız bir kaynak olarak görmüş, onu hoyratça tahrip etmiş, kirlenmiş ve çevre sorunlarının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Sorunun giderek daha büyük boyutlara ulaşması ve sınır tanımaz hale gelmesi sonucu yine insanoğlu bu sorunların giderilmesi noktasında, temel sorumluluğu üstlenmek zorunda kalmıştır. Ancak, çevre sorunlarının ilk kez resmi düzeyde ulusların gündemine girdiği Stockholm Konferansı'nın üzerinden 30 yılı aşkın zaman geçmesine, konuyla ilgili birçok bilimsel çalışma yapılmasına ve çok sayıda uluslararası anlaşma imzalanmasına karşın, dünyadaki doğal çevrenin bozulması, yoksulluk, açlık, kuraklık, ormansızlaşma, biyolojik çeşitliliğin azalması, iklim değişimi, küresel ısınma gibi çevre sorunları artarak devam etmekte, bununla birlikte gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasındaki uçurum da giderek derinleşmektedir.

Bununla birlikte, sözü edilen çevresel sorunların sınır aşan özelliği nedeniyle, problemin çözümünün en üst düzeyde uluslararası işbirliğini ve katılımı gerektirdiği konusunda da konsensusa varılmıştır. Bu bağlamda yönetim yaklaşımı, sürdürülebilir kalkınmanın sağlanmasında ve küresel çevre sorunlarıyla mücadelede çok aktörlü, katılımcı bir yönetim modeli olarak uluslararası gündeme yerleşmiştir. Çevresel yönetime ilişkin çalışmalar ağırlıklı olarak konuya sürdürülebilir kalkınma perspektifinden yaklaşmakta; çevre sorunlarının küresel dayanışma ve işbirliğini gerektirdiği ve çözümünde çok aktörlülüğün esas alınması gerektiği üzerinde durmaktadırlar. Bu bakış açısı, bu çalışmanın da sorunu ele alış biçimini şekillendirmiştir. Bu kapsamda öncelikli olarak "kalkınma mı, çevre mi?" sorusuna cevaben ortaya konulan

sürdürülebilir kalkınma kavramı değerlendirilerek, kavramın çevresel yönetimle olan bağlantısı, bu ilişkide ulus-devletler, uluslararası örgütler, sivil toplum kuruluşları ve çok uluslu şirketler gibi aktörlerin oynadıkları roller değerlendirilmektedir.

### 1. Çevre Sorunlarının Küreselleşmesi: Çözüm Arayışları ve “Sürdürülebilir Kalkınma”

İkinci Dünya Savaşı'nın ardından hızlanan endüstrileşmeyle birlikte üretim de artmış, üretimdeki bu artış da beraberinde hammadde gereksinimini getirmiştir. Endüstrileşmede yaşanan bu gelişim ve dönüşüm sürecinde çevreye bırakılan kirleticiler ve kaynakların aşırı kullanımı, çevrenin daha önce hiç olmadığı ölçüde tahrip edilmesine yol açmıştır.

Doğayla insanoğlu arasındaki ilişkide, dengeler giderek doğanın aleyhine bozulmaya başlamış, insanlığın elindeki üretim, yöntem ve mekanizmaları karşısında doğanın kendini koruma ve yenileme kabiliyeti azalmış ve bazı yerlerde çevresel bozulma hemen hemen tamamıyla telafisi mümkün olmayan bir hal almıştır (Baykal ve Baykal, 2008; 4). Bununla birlikte çevre sorunlarının sınır tanımayışı, bir sorunun yalnızca bir ülkeyi ya da bölgeyi değil, yeryüzünün tamamını etkilemesine neden olmaktadır. Dolayısıyla bugün yeryüzünün karşı karşıya bulunduğu çevre sorunlarının küresel karakteri insanlığın en büyük tehdidi durumundadır. Bu sorunlardan en önemlileri; (Speth, 2002; 8-9; Baykal ve Baykal, 2008; 6-8; Çepel ve Ergün; 20.01.2010): Çevre kirliliği, hızlı nüfus artışı, erozyon, kullanım farklılığı, çölleşme gibi; dolayısıyla tarımsal ürün kaybı, tropikal orman kaybı, türlerin kitlesel biçimde yok olması, az gelişmiş ülkelerdeki kentleri tehdit eden hızlı nüfus artışı, tatlı su kaynaklarının giderek azalması, aşırı avlanmayla birlikte deniz habitatının bozulması, organik kirleticiler ve tarım ilaçlarının insan sağlığı üzerinde yarattığı olumsuz etkiler, sera etkisi ve iklim değişimleri, ozon tabakasının tahribi sorunu, asit yağmurları, ozon tabakasının incilmesi, nükleer kazalar, nükleer atıklar, enerji sorunları olarak sıralanabilir.

Çevre sorunları büyüdükçe ve derinleştikçe, sorunların sınır tanımaz özelliğinin farkına varılmış ve böylece sorununun çözümü noktasında, ulusal ve uluslararası alanda çabalar gündeme gelmiştir (Najam ve Cleveland, 2003; 125). Özellikle denizler ve nehirlerdeki su kirliliği, asit yağmurlarına yol açan hava kirliliği, sera etkisi sonucu oluşan küresel iklim değişikliği gibi sınır aşan sorunlar karşısında ülkelerin ortak stratejiler geliştirmesi gerekliliği anlaşılmıştır (Uzel, 2006; 74). Çevre sorunları ile ilgili önlemlere yönelik hızla yaygınlaşan bu arayış ve girişimler, 1960'lı yıllardan itibaren hem toplumların gündemlerinin, hem de küresel düzeydeki çevre politikalarının belirlenmesinde etkili olmaya başlamıştır (Çınar, 2001; 265).

Bu çerçevede uluslararası alanda atılan ilk ciddi adım, 1972 yılında toplanan Birleşmiş Milletler İnsan ve Çevresi (Stockholm) Konferansı'dır (Keleş vd, 2009; 442). Toplam 113 ülkenin katıldığı Konferans, çevre konusunda kamuoyu bilincinin geliştirilmesinde ve uluslararası düzeyde çevre konusundaki tartışmaların yoğunlaşmasında önemli bir rol oynamıştır (Ertürk, 2009; 323).

Konferans'ta, gelişmiş ve azgelişmiş ülkeler arasındaki farklılıklar giderilmediği sürece, çevre koşullarında iyileşmenin sağlanamayacağı; kalkınmanın çevre korumayla çelişen bir yanının olmadığı ve çevre korumanın kalkınmayı yavaşlatmak için bir 'bahane' oluşturmaması gerektiği gibi görüşler tartışılmıştır. Bu tartışmalar sonucunda, ülkelerin gelişmişlik farklarından hareketle, kalkınmanın temel hedef olarak görülmesi ve çevre koruma girişimlerinin ülkelerin kalkınma amaçlarını engelleyici bir unsur olarak algılanmaması gerektiği ortaya konulmuştur (Ertürk, 2009; 323). Nitekim, azgelişmiş ülkelerin kalkınma hızlarını düşürmelerini istemek ve onları yoksulluklarıyla baş başa bırakmak sorunların daha da büyümesine yol açacaktır (Çukurçayır ve Sağır, 2009; 274).

Bu bağlamda “sürekli ve dengeli kalkınma” ya da “sürdürülebilir kalkınma” (sustainable development) kavramı ekonomi, çevre ve toplum arasında kurulmak istenen dengenin yeni bir anlatımı olarak ortaya çıkmıştır. Kavram, Türkçe'de önceleri “sürekli ve dengeli kalkınma” biçiminde karşılanmış olsa da, yaygın olarak kullanılan karşılık “sürdürülebilir kalkınma” ya da “sürdürülebilir gelişme” olmuştur. Sürdürülebilir kalkınma kavramının ilk defa; Uluslararası Doğa ve Doğal Kaynakları Koruma Birliği (IUNC) tarafından hazırlanan “Dünya Koruma Stratejisi” adlı raporda kullanıldığı görülmektedir (Keleş vd, 2009; 223-224).

Ancak kavram açısından asıl dönüm noktasını; 1983 yılında, Birleşmiş Milletler bünyesinde “Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu”nun kurulması oluşturmuştur. Komisyon Başkanlığına Norveç Başbakanı Gro Harlem Brundtland getirilmiştir (Pearce vd., 1990; ix). Komisyon, 1987 yılında “Ortak Geleceğimiz” başlıklı bir rapor hazırlamıştır. Ekonomik gelişmeyle çevre koruma arasındaki bağdaşmazlığın giderilmesi

yolundaki düşünsel çalışmaların bu raporla birlikte olumlu bir evreye girdiği genellikle benimsenen bir görüştür (Yıkılmaz, 2004; 114). Dolayısıyla “sürdürülebilir kalkınma” kavramının tanınmaya ve yaygın biçimde kullanılmaya başlanması bu raporla olmuştur (Mengi ve Algan, 2003; 2) denilebilir. Raporla, “sürdürülebilir kalkınma” kavramı; “bugünün ihtiyaçlarını, gelecek kuşakların da kendi ihtiyaçlarını karşılayabilme olanağından ödün vermeksizin karşılamak” (Pearce vd., 1990; 4) olarak tanımlanmıştır. Sürdürülebilir kalkınmaya ilişkin bu tanımlamanın içerisinde çevre sözcüğü geçmemekle birlikte kavram, ekonomik, toplumsal, mekansal, ekolojik ve kültürel boyutlar (Karacan, 2007; 639) ile birlikte merkezinde çevre boyutunu barındırmaktadır. Aynı zamanda bu tanım iki önemli unsuru içermektedir. Bunlardan birincisi, niteliksel ekonomik büyüme ve diğeri de zaman ve mekan boyutuna sahip adil bir paylaşım sistemidir. Bu paylaşımın zaman boyutu ise, tüm bu unsurların kuşaklar arasındaki paylaşımıdır (Kaplan, 1999; 163). Bu bağlamda sürdürülebilir kalkınma anlayışının merkezinde ‘insan’ ile bugünkü ve gelecek kuşaklar arasındaki ‘dayanışma’ yer almaktadır. (Mengi ve Algan, 2003; 3).

Sürdürülebilir kalkınma anlayışı, çevre ve kalkınma sorunlarına farklı bir bakış açısı getirmiştir. Bu süreçte sürdürülebilir kalkınma ve bu amaca erişmek için getirilen yeni ilkeler, çevre koruma konusundaki yeni paradigmayı oluşturmuştur (Uzel, 2004; 77). Nitekim, Brundtland Raporu’nun ardından 1992’de yapılan Rio Konferansı’nın ana teması da sürdürülebilir kalkınma olmuştur. Konferans sonunda kabul edilen küresel, ulusal, bölgesel ve yerel düzeydeki uygulamalara yön veren; *Rio Bildirgesi*, *Gündem 21*, *İklim Değişikliği Sözleşmesi*, *Biyolojik Çeşitliliğin Korunması Sözleşmesi* ve *Orman Varlığının Korunması İlkeleri* (Mengi ve Algan, 2003; 4), 170’i aşkın ülke tarafından kabul edilmiş ve sürdürülebilir kalkınma anlayışına bu ülkelerin çevre ve ilgili diğer yasal düzenlemelerinde yer verilmiştir (Uzel, 2004; 77). Bu anlamda sürdürülebilir kalkınma bu ülkeler için hem ulaşılmış planlanan bir hedef, hem de onların çevre ve gelişme politikaları için belirleyici bir ilkeler bütünü haline gelmiştir (TCV, 1991; 31). Yine Konferansın diğer önemli bir sonucu olarak; sürdürülebilirlik kavramının ancak küresel ortaklık anlayışı içinde gerçekleştirilebileceği kabul edilmiş, bu ortaklığın yönlendirilebilmesi için bir komisyon oluşturulması gerektiğinden hareketle; da Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu kurulmuştur (Tekeli, 2001; 729).

Sürdürülebilir kalkınma kavramının küresel düzeyde benimsenen bir ilke haline gelmesini sağlayan Rio Konferansı sonrası, 26 Ağustos-4 Eylül 2002 tarihleri arasında Johannesburg’da yapılan Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi ise 10 yıl önce oluşturulan Gündem 21’in ve diğer Rio kararlarının, başta gelişmekte olan ülkeler olmak üzere tüm ülkelerde daha etkin uygulanması için ihtiyaç duyulan mekanizmalara odaklanmıştır. Devlet ve hükümet başkanları tarafından imzalanan Johannesburg Sürdürülebilir Kalkınma Siyasi Bildirisi’nde; üretim ve tüketim kalıplarının değiştirilmesi, yoksulluğun ortadan kaldırılması, doğal kaynakların korunması ve yönetimi konularında ortak vaatlere yer verilmiş; hedeflere ulaşmada karşılaşılan zorluklar arasında; zenginler ve yoksullar arasındaki uçurumun derinleşmesi, biyolojik çeşitliliğin bozulması, küreselleşmenin olumsuz etkileri ve demokratik sistemlere duyulan güvenin azalmış olması sıralanmıştır. Bildiride, insani dayanışmanın önemi ve toplumlar arası işbirliğinin ilerletilmesi gereği vurgulanarak; temiz su, temiz enerji, sağlığın korunması ve sağlık hizmetleri, gıdaya erişimin artırılması ve biyolojik çeşitliliğin korunması alanlarında ortaklıkların kurularak kalıcı sonuçlara ulaşılabileceği belirtilmiştir (TÜBİTAK, 2004).

Birleşmiş Milletler’in başını çektiği sürdürülebilir kalkınmaya ilişkin diğer uluslararası toplantılar ise kronolojik olarak şöyle sıralanabilir (Mengi ve Algan, 2003; 4; Ertürk, 2009; 340-355; Karacan, 2007; 644):

- 1994 Nüfus ve Kalkınma Konferansı (Kahire)
- 1996 Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı (1996)
- 1997 Rio-5 Zirvesi (San Jose)
- 2002 I. Dünya Kentsel Forumu (Nairobi)
- 2004 II. Dünya Kentsel Forumu (Barselona)
- 2005 Birleşmiş Milletler Dünya Zirvesi
- 2006 III. Dünya Kentsel Forumu (Vancouver)
- 2008 IV. Dünya Kentsel Forumu (Nanjing)
- 2010 V. Dünya Kentsel Forumu (Rio de Janeiro)

Bireysel ve toplumsal kalkınmanın sürdürülebilirliğinin çevresel değerlerle eşzamanlı olarak gerçekleştirilmesi (Yıldırım ve Göktürk, 2003; 452) noktasında, uluslararası platformda düzenlenen bu

toplantılar doğrultusunda; sürdürülebilir kalkınma anlayışının çevre ve kalkınma sorunlarının çözümüne yönelik bütüncül bir yaklaşımı öngörmektedir. (Uzel, 2004; 87).

Bununla birlikte, sürdürülebilir kalkınmanın; eşitlik, adalet, uzlaşma, yardımlaşma ve dayanışma, hizmette yerellik, demokratikleşme, çok aktörlü yönetim, çevre koruma ve geliştirme ve kurumsal yapının yenilenmesi (Bozdoğan, 2002; 61) gibi hedeflerine ulaşmada kimi koşulların yerine getirilmesi gerekmektedir. Nitekim, Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi Raporu'nda sürdürülebilir kalkınmanın kurumsallaşması ve uygulanabilmesinin temel şartının ülke düzeyinde ve uluslararası düzeyde "iyi yönetim" (good governance) olduğu belirtilmiştir. Bununla birlikte, Rapor'da başta Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği, OECD ve Dünya Bankası olmak üzere tüm uluslararası ve ulusüstü kuruluşlar ve hükümetlerin programlarını ve eylemlerini sürdürülebilir kalkınma ve yönetim anlayışı içinde yürütmeleri gerektiği belirtilmektedir (BM, 2002; 67).

## 2. Sürdürülebilir Kalkınmaya Destek Mekanizması Olarak Yönetişim

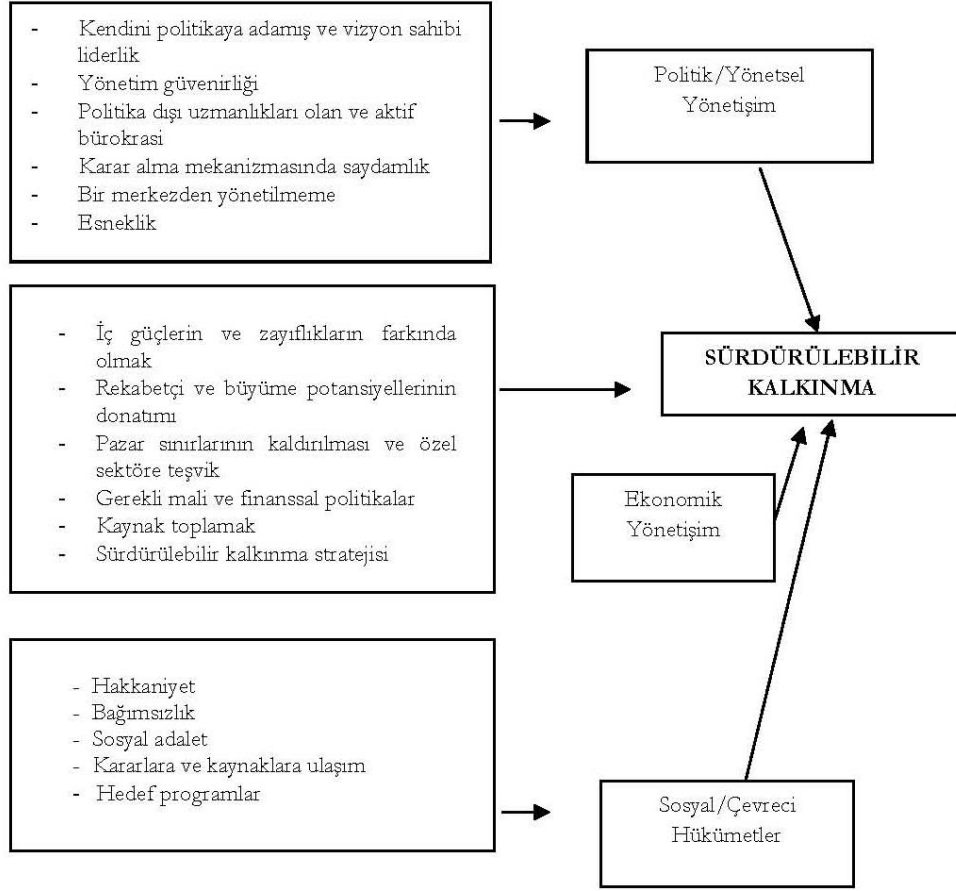
İlk kez 1989 yılında yayınlanan Dünya Bankası'nın bir raporunda 'good governance' olarak yer alan yönetim (Çukurçayır ve Sipahi, 2003; 46) kavramı kısaca; "Bir toplumsal politik sistemdeki ilgili bütün aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı ya da düzen" olarak tanımlanmaktadır (TODAİE, 1998; 274). Diğer bir ifadeyle yönetim; "bir toplumdaki ekonomik, politik ve sosyal konularla ilgili özel sektör, devlet ve sivil toplum arasında sağlanan etkileşim yoluyla oluşturulan değerler, politikalar ve kurumlar sistemidir. Bu sayede bir toplum; sağlanan karşılıklı anlayış, müzakere ve eylem ortamları aracılığıyla kararlar almayı ve uygulamayı başarır. Yönetişim, sosyal, politik ve ekonomik boyutlarıyla -hane, köy, kasaba, belde, ulus, bölge ya da uluslararası- her düzeyde bireyin katılımını sağlar. (Fakier vd., 2005; 4) Bu bağlamda, çevresel yönetim; "çevresel sorunların tanımlanmasında ve sınırlarının çizilmesinde etkili olan; toplum içindeki formel ve informal kurumların ve aktörlerin arasındaki etkileşim" (Schreurs, 1999; Erişim Tarihi: 21.02.2010) biçiminde ifade edilir. Çok boyutlu bir kavram olarak yönetim, çevre sorunlarının aşılmasında, birçok organizasyonu, topluluğu, politika ve karar alma araçlarını, destekleyici finansal mekanizmaları, düzenlemeleri, hukuk kurallarını, devlet ve hükümet-dışı kuruluşları ve kuralları içerir (Mitchell, 2002;430).

Çevresel yönetişimin uygulanmasında üç temel belirleyici söz konusudur: Bunlardan ilki, uluslararası düzeyde yeni kurumlar ve normların oluşturulması için süreçler yaratılmasıdır. İkinci olarak, sivil toplum örgütleri, iş dünyası, akademik çevreler, yerel yönetimler ve diğer aktörler çevre sorunlarının çözümünde katılımın sağlanması için teşvik edilmesidir. Üçüncü ve son olarak, küresel çevresel sorunların altında yatan nüfus artışı, yoksulluk ve az gelişmişlik, teknolojik yetersizlikler ve piyasa başarısızlıkları gibi nedenlerin daha doğrudan bir şekilde ele alınmasının sağlanmasıdır (Yalçın, 2009; 306).

Öte yandan, çevresel yönetim ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerde sürdürülebilir kalkınma hedefine erişmede anahtar bir rol oynamaktadır. "Güçlendirilmiş" bir çevresel yönetim, ortaya çıkan çevresel sorunlar karşısında hızlı ve etkin davranmayı sağlayacak ve çevresel öncelikleri belirleyecektir. Bunun için (UNEP, Erişim Tarihi: 01.02.2010);

- Uluslar arası düzeyde tutarlı karar alma mekanizmaları desteklenmelidir.
- Uluslararası alanda varılan anlaşmaların yerine getirilmesini sağlayacak uluslararası çabalar yaygınlaştırılmalıdır.
- Bölgesel, altbölgesel ve ulusal çevresel yönetim süreçleri ve kurumları desteklenmelidir.
- Ulusal düzeyde sürdürülebilir kalkınma için çevre koruma desteklenmelidir.

Şekil 1. Sürdürülebilir Kalkınma ve Yönetişim İlişkisi



Kaynak: Karacan, 2007: 648; Uzel, 2006: 88

Sürdürülebilir kalkınma, uzun soluklu bir süreç olduğundan politikalar, kısa ve orta vadedeki sonuçları ve uzun dönemdeki olası etkileri göz önünde bulundurularak geliştirilmeli ve uygulanmalıdır. Burada amaç; kendi kendini yenileyebilen bir yönetim kültürünün oluşturulmasıdır. Sürdürülebilir kalkınma, bilimsel ve teknik gelişmelerin ve yeniliklerin destekçisi olarak, bu yollardan ulaşılmış en son yönetim ve üretim teknolojilerinin kullanıldığı yenilikçi bir süreçtir. Aynı zamanda sürdürülebilir kalkınma, yerel, ulusal ve küresel düzeyde insanlığın doğası ile uyumlu değişim ve dönüşüm çabalarının bilinçli bir biçimde planlanmasını ve uygulamasını gerektirmektedir. Sürdürülebilir kalkınma, bireylerden başlayarak küresel örgütlere kadar bütün düzeylerdeki oluşumların gerek kendi iç yapılarında, gerekse kendi aralarındaki yönetim mekanizmalarında gönüllülük temeline dayanan katılımcı, çok ortaklı bir uzlaşma ve yönetim sürecidir (Bozlağan, 2002; 61).

### 3. Çevre Sorunlarıyla Mücadelede Küresel Çevresel Yönetişimin Rolü

1980'li yıllardan itibaren neo-liberalizmin egemen ideoloji durumuna geldiği ve küreselleşmenin de bu süreçte hız kazandığı genel kabulünden hareketle, dünyadaki eşitsizliklerin giderek kutuplaşmaya doğru evrildiği ve Kuzey-Güney ayrışmasının derinleştiği gerçeği bugün insanlığın en önemli sorunu olarak gündemdedir. Bu gerçek, daha önce de ifade edildiği gibi, kalkınmanın önemini gözler önüne sermektedir. Özellikle, 1990'lardan itibaren giderek ağırlık kazanan bir şekilde çevre ve kalkınma arasında bir karşıtlıktan ziyade, bir tamamlayıcılık olması gerektiğini savunan sürdürülebilirlik, ancak çok aktörlü yaklaşımlarla başarıya ulaşabilir. (Uzel, 2006;103-104).

Artık anlaşılmıştır ki, sınır tanımayan, küresel bir sorun olarak çevre sorunlarıyla mücadele küresel işbirliğini gerekli kılmaktadır (Yalçın, 2009; 289). Bu işbirliği arayışları, dünya düzeyinde farklı bir

kurumsallaşmaya gitmeyi gündeme getirmektedir. Diğer bir ifadeyle “egemenlik alanını aşan sorunları, egemenlik kavramıyla kendilerini sınırlayan ulus-devletlerin çözüm olanaklarını çoktan aştığı” saptamasıyla, sorunların küresel hale geldiği bir ortamda, politika da küreselleşmeli, küresel sorumluluk edinilmeli ve varolan kurumların yeniden düzenlenmesi ya da yeni küresel yapıların oluşturulması önerilmektedir (Yıkılmaz, 20003; 129). Küresel çevresel yönetim de bu bağlamda; sınır aşan konuları ele alma konusunda yetersiz kalan geleneksel, yerel, ulusal yönetimlerin bu eksikliklerinin giderilmesi amacıyla öngörülen alternatif bir çözümdür (Mitchell, 2002; 430-435).

Ortaya çıkış sürecinden itibaren küresel çevresel yönetim çeşitli argümanlar üzerine oturtulmaktadır (Speth, 2002; 1): Bunlardan ilki, uluslararası düzeyde yönetsel bir kriz yaşandığı ve bu nedenle küresel düzeyde yeni kurumlara ve normlara gereksinim duyulduğudur. İkinci olarak, sivil toplum örgütleri, yerel yönetimler, özel sektör ve diğer aktörlerin cesaretlendirilmesi gerektiği düşüncesidir. Üçüncü olarak da çevresel maliyetlerin açıkça göz önünde bulundurulması; nüfus artışı, yoksulluk, az gelişmişlik, çevresel yıkım gibi olguların nedenlerine yönelinmesi gereğidir.

Bu bağlamda küresel çevresel yönetimin başarıya ulaşması için, tüm toplumlara ve yönetimlere küresel bir demokrasi anlayışının oluşturulması ve bir dünya hükümetinin kurulması yönünde telkinlerde bulunulduğu görülmektedir. Nitekim, BM’in faaliyetleri ele alındığında; 1992 yılında bir BM Küresel Yönetişim Komisyonu kurulması söz konusudur (Yıkılmaz, 2003;124). Diğer bir çalışma olan, BM 1999 yılı İnsani Gelişim Raporu’nda da 21. yüzyıl küresel yönetim hedefine uygun küresel bir yapının geliştirilmesi öngörülmektedir. Ayrıca çeşitli ülkelerin çevre bakanlarının BM Milenyum Zirvesi’ne sunulmak üzere hazırladıkları Malmö Bakanlar Deklarasyonu’nda da bu konu dile getirilmiştir (Yıkılmaz, 2003; 124).

Deklarasyonda, dünya ekonomisindeki küreselleşme eğilimleri ve bunun beraberinde getirdiği olası çevresel tehdit ve fırsatlar, uluslararası kuruluşların yeni yaklaşımlar geliştirmeleri ve küreselleşmeye ilişkin başlıca aktörlerin yeni mekanizmalar aracılığıyla eklenmeleri gerektiğine, yani “yönetişim”e dikkat çekilmektedir. (Yıkılmaz, 2003; 127). Bu bağlamda küresel çevresel yönetimin öngörüsü, “ağ sistemli” yönetişimdir. Bu yönetim şekli; hükümetlerden, özel sektöre, uluslararası örgütlerden ve gönüllü kuruluşlara kadar pek çok aktörü bir araya getirmektedir. Bu ağlara örnek olarak esnek mekanizmaları ile Barajlar Üzerine Dünya Komisyonu, Küresel Çevre Fonu ve Kyoto protokolü gösterilebilir. Yine uluslararası örgütler tarafından koordine edilen Küresel Tarım Politikası ağları, küresel çevresel iletişimde gereksinimler ve sonuçlar arasındaki farkın kapatılmasına yardımcı olmaktadır (Streck, 2002; 123).

Küresel çevresel yönetişime ilişkin diğer bir öneri de, ilk kez 1994 yılında, Daniel C. Esty’nin ileri sürdüğü ve 1999 yılında da, Dünya Ticaret Örgütü’nün (WTO) o zamanki başkanı R. Ruggiero tarafından gündeme getirilen Dünya Ticaret Örgütü’ne denk bir Dünya Çevre Örgütü’nün kurulmasını düşüncesidir.<sup>1</sup> Daha çok, okyanuslar ve atmosfer gibi küresel kamu mallarıyla ilgilenecek bu örgüte çok geniş yetkiler verilmesi öngörülmektedir. Bu düşüncenin somut bir sonucu olarak, Esty’nin girişimi üzerine, uzmanlardan oluşan bir “Küresel Çevre Yönetimi Diyaloğu” buluşması başlatılmış ve o günden itibaren de birkaç kez bir araya gelinmiştir (Simonis, 2007;2).

#### 4. Küresel Çevresel Yönetişimin Aktörleri

Küresel çevre sorunlarına çözüm olarak sunulan yönetim yaklaşımı bağlamında “çevresel sürdürülebilirliğin sağlanmasında küresel çevresel yönetişimin aktörleri kimlerdir?” sorusu akıllara gelmektedir. Ulus-devletler, uluslararası örgütler, çokuluslu şirketler, hükümetlerarası ve hükümet dışı kuruluşlar, özel sektör ve sivil toplum bireysel ya da kolektif biçimde çevresel yönetişimde rol oynamaktadırlar. Bölgesel kuruluşlar ve organlar, bölgelerde politik kalkınma ve uygulamaların yerine getirilmesi için ortam sağlamaktadırlar (UNEP, Erişim Tarihi: 21.02.2010). Bilim dünyası ise karar alma aşamasında bilgilendirmek ve bilimsel mesajlar vermek gibi önemli rolleri yerine getirmektedir.

<sup>1</sup> Gerçekte, bürokratik kuruluşların kendi yetki alanlarını genişletme yönündeki bilinen eğilimleri dikkate alınırca, bu alışılmış bir öneri sayılmazdı. Çevre standartlarını Dünya Ticaret Örgütü sistemiyle bütünleştirme gereksinimi üzerindeki tartışmalar kuşkusuz bu düşüncenin biçimlenmesinde rol oynamıştır (Simonis, 2007; 2).

### *i. Ulus-devletler*

Yönetişim yaklaşımında ulus-devletlerin daha az egemen varlıklar olarak işlemeleri ve uluslararası yönetime daha fazla katılımlarının sağlanması öngörülmektedir. Yaklaşımın göre, ulus-devletin esas işlevi ulus-üstü ve ulus-altı yönetim mekanizmalarının sorumluluklarını tanımlamak ve meşrulaştırmak olacaktır (Hirst ve Thompson, 2000; 204). Diğer bir ifadeyle ulus-devlet, yöneten bir güç olmaktan ziyade, yönetim biçimlerinin önerildiği, meşrulaştırıldığı ve kontrol edildiği bir düzey olarak görülmektedir. Bu bağlamda, yönetim içinde devlete düşen rol; uygun ekonomik ortamın yaratılması, hassas dengelerin korunması, yönetimin etkinliğinin ve cevap verebilirliğinin mümkün kılınması, toplumun güçlendirilmesi ve politik sistemin demokratikleştirilmesi, idari sistemin desantralizasyonu, zengin ve yoksul arasındaki uçurumun giderilmesi, kültürel çeşitliliğin ve sosyal entegrasyonun sağlanması, çevrenin korunması ve cinsiyet eşitliğinin desteklenmesidir (Topçu, 2007; 118).

Ulus-devletler, aynı zamanda uluslararası aktörlerin ve düzenleyici yapıların zaten önemli olduğu ve ölçeğin büyüdüğü bir yönetim sisteminde vazgeçilmez temsil aracıdır. Böyle bir yönetim sistemi, küresel yönetim anlamına gelir ve bu yapıda ulus-devletler “küresel seçmenler”dir. Bununla birlikte, çevre konusunda sorumluluk son noktada hükümetlere geri dönmektedir. Rio deklarasyonunda çevresel incelemelerin ulusal hükümetlerin yetkisi içerisinde olduğu ve hükümetlerin bunu uygun gördükleri biçimde yapacakları açıkça belirtilmektedir (Yıkılmaz, 2003; 139-140).

### *ii. Uluslararası Örgütler*

Günümüzde az gelişmiş ülkelerin daha hızlı ve istikrarlı nasıl kalkınabileceği ile ilgili tartışmalar ve stratejiler uluslararası örgütler tarafından geliştirilmekte ve bu çevrelerin söylemlerinde yankısını bulmaktadır. Diğer konularda olduğu gibi çevre konusunda da bağlayıcı olan sözleşmelerin hazırlanmasında, birçok ülkeyi bir araya getiren konferansların düzenlenmesinde de bu örgütler önemli rol oynamaktadırlar. Bu örgütler, uluslararası kamuoyu oluşturmanın ötesinde aynı zamanda güçlü etkileme ve yaptırım araçlarına sahiptirler.

Bu örgütlerden; Dünya Bankası yönetim kavramının “yaratıcısı”, OECD kavramın “geliştiricisi” durumunda iken, Birleşmiş Milletler kavramın “meşrulaştırıcısı” olarak değerlendirilmektedir. AB de supranasyonel örgütlenme modeli ile, bir yandan küresel yönetim için örnek oluştururken, diğer yandan kendi politika ve uygulamaları ile hem üye, hem de üye olmayan ülkelerde belirleyici olmaktadır. DTÖ ise küresel kapitalizmin düzenleyicisi olarak küresel yönetişimin biçimlenmesinde önemli bir konuma sahiptir. Bu örgütler aynı zamanda çevre politikaları açısından da günümüzde belirleyici olan örgütlerdir (Topçu, 2007; 106).

#### *- Birleşmiş Milletler*

Yönetişimin “meşrulaştırıcısı” olarak BM’in çevre politikalarına bugüne kadar iki önemli katkısı olmuştur. İlk olarak, uluslararası kamuoyunun dikkatini çevre sorunlarının boyutlarına ve tehlikelerine çekmiş, bir duyarlılık yaratmıştır. Bununla bağlantılı diğer bir katkısı da, çevre sorunlarının küresel etkilerini vurgulaması ve bu sorunların altından ancak ortak sorumlulukla kalkılabileceğini gündeme getirmesidir (Yıkılmaz, 2003; 144). Bu nedenle örgütün yönetim yaklaşımı konuyu doğrudan şekillendirmektedir. Kuramsal tartışmalarda da öncelik bu nedenle BM üzerinden gitmektedir (Topçu, 2007; 106). BM’in çevre politikaları konusunda yetkili organı olarak UNEP (BM Çevre Programı), Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu, UNCTAD (BM Ticaret ve Kalkınma Konferansı) ve UNDP (BM Kalkınma Programı)<sup>2</sup> gibi oluşumlar, BM bünyesinde yönetime ilişkin yapılan çalışmalarda etkin rol almaktadırlar.

#### *- Dünya Bankası*

Yönetişim açısından diğer önemli bir kuruluş da Dünya Bankası (DB/WB)’dir. Bankanın söylemi; kuruluşundan itibaren sırasıyla; “büyüme”, “büyümeyle birlikte yeniden bölüşüm”, “yapısal uyumla birlikte

<sup>2</sup> Bu çerçevede, ülkelerin çevre koruma, yoksulların enerji ve doğal kaynaklara eşit bir biçimde erişebilmelerini sağlama kapasitelerini geliştirmek için önerilerde bulunan, iyi uygulamaları tanımlayan ve araçları gösteren *Çevresel Yönetişim Girişimi (Environmental Governance Initiative)* UNDP bünyesinde oluşturulmuştur. Ayrıca UNDP, insani gelişimin sağlanması çerçevesinde yoksulların ve sivil toplumun güçlendirilmesine yönelik vurgusunun yanı sıra özel sektör ortaklığının geliştirilmesi yönünde de çalışmaktadır. BM’nin Küresel İşbirliği Sözleşmesi (*Global Compact*) çerçevesinde başlattığı özel sektörle ortaklık girişiminde UNDP, World Wide Fund for Nature ve Uluslararası Af Örgütü gibi kimi STK’larla birlikte çeşitli roller üstlenmektedir (UNDP, 2010).



büyüme” ve “yönetişim (İyi yönetme)” olmuştur (Peker, 1996; 6). DB, özellikle 1980’lerin sonunda neo-liberalizmin ‘küçük devlet’ söyleminin tıkanıp noktasından hareketle ‘iyi yönetim’ (good governance) kavramını içeren bir dizi rapor yayınlamıştır. Bu raporlardan en etkili olanı; *Sub-Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth*(1989) başlıklı rapordur (Güzelsarı, 2003; 26). DB özellikle az gelişmiş ülkelere yönelik proje kredileri ve yapısal uyum programları, Küresel Çevre Fonu uygulamaları gibi politika belirleme, uygulama ve finansman boyutlarında öne çıkmaktadır. DB’nin yönetim yaklaşımı da bu nedenle çevresel yönetim açısından doğrudan belirleyici olmaktadır (Topçu, 2007; 106). Banka’nın çevre konusunda kilit olarak tespit ettiği sorunlar ise “kentsel çevre kirliliği ve kirlilik yönetimi”, “su kaynakları yönetimi”, “ormanlar, arazi yönetimi ve çölleşme”, “biyolojik çeşitlilik”, “enerji, çevre sorunları ve iklim değişikliği”, “küresel çevre fonu”, “Montreal protokolü” ve “Bölgesel Tehditler” olarak sıralanabilir (Yıkılmaz, 2003; 142).

- *Dünya Ticaret Örgütü*

Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ/WTO)’nün çevresel yönetim açısından doğrudan rolü küresel ticaret ve yatırım kurallarını belirlemesinden kaynaklanmaktadır (Topçu, 2007; 106). Daha önce de değinildiği gibi; 1999’da DTÖ tarafından düzenlenen bir sempozyumda DTÖ’nün kurumsal ve yasal eşdeğeri olacak bir Dünya Çevre Örgütü kurulması ile küresel çevresel yönetişimin güçlendirilmesi konusu üzerinde durulmuştur.<sup>3</sup>

### iii. Çok Uluslu Şirketler

Uluslararası çevre politikalarında işdünyası anahtar bir rol oynamaktadır. Şirketlerin faaliyetlerinin çevresel etkileri, onları çevresel konulardaki toplumsal sorumluluğun başrol oyuncularını yapmaktadır (Levy and Newell, 2005; 1). Şirketler sadece uluslararası görüşmelerde lobi faaliyetlerinde bulunan aktörler ya da uygulama ajanları olarak değil, aynı zamanda çevresel yönetişimin işlevinin yerine getirilmesinde de yer almaktadırlar (Falkner, 2003; 72). Diğer bir ifadeyle özel sektör, yatırımları ve teknoloji kararları yoluyla çevresel eğilimler üzerinde önemli etkisi olan küresel bir aktördür. Bu anlamda da yetkin bir çevre yaratmada diğer aktörlerle birlikte özel sektöre de önemli roller verilmektedir (Yıkılmaz, 2003; 188).

Bununla birlikte ÇUŞ’ların en önemli özelliği, güçlerinin hükümetlerden, hatta BM’lerden daha büyük olmasıdır. Tüm dünyaya yayılmış olan bu şirketler, sınır tanımayan etkinlikleriyle hükümetleri tehdit edebilmektedirler. Nitekim, ulusal ekonomilerle karşılaştırıldığında ÇUŞ’ların birçok ulusal ekonomiden daha büyük olduğu görülmektedir. ÇUŞ’lar, kar planlarını yaparken, küresel parametreleri göz önünde bulundururlar. Üretim hangi aşamasının nerede yapılacağı, her aşamanın ne kadar emek-sermaye yoğun olduğuna göre ve görece emek-sermaye fiyatının Pazar genişliğinin küresel dağılımı hesaplanarak belirlenmektedir. Dolayısıyla kirlitici endüstrilerin hangi ülkelere yerleşeceği ÇUŞ’lar tarafından belirlenmekte; bunda da bazen dış ticaret korumacılığını aşmak, bazen vergi oranlarının düşüklüğü vb.. kriterler önemli olmaktadır. Böylece şirketler giderek daha devingen hale gelmekte ve kaynakların daha bol, çevre ve iş yaşamı yasalarının daha az bağlayıcı olduğu yerlere taşınırma yeteneği kazanmaktadır. Ancak ÇUŞ’lar, genellikle buldukları ortamın koşullarını kötüleştirilmektedirler. (Yıkılmaz, 2003; 190-192). ÇUŞ’larla mücadele zaman zaman gelişmiş, iyi yönetilen ülkelerde bile hükümetlerin gücü yetmemektedir. Bu bağlamda yönetimle ilgili en büyük sorun, bu şirketlerin çevre değerlerini hiçe sayarak aldıkları kararlarda herhangi bir engelle karşılaşmaksızın, rahatça hareket edebilmeleri ve bu politikalar karşısında ulus-devletleri ve yerel yönetimleri çaresiz bırakmalarındadır.

Bu noktada ÇUŞ’ların ülkelerin politikaları üzerinde hem yönlendirici, hem de biçimlendirici bir araç oldukları ifade edilmelidir. Ayrıca ÇUŞ’ların kamu tercihini yönlendirici işlevleri de vardır. Bununla birlikte ÇUŞ’lar, özel siyasi varlıkları belirleme, özel teknik uzmanlık da dahil olmak üzere, özel bazı bakanlıklara ayrıcalıklı giriş sağlanması, yasama organlarıyla birlikte politik etkinlik hatta tutucu rejimler üzerindeki müzakereleri engellemek gibi işlevleri de yerine getirirler (Hartzog, 2004; 12). Dolayısıyla, işdünyası kimi zaman devlet tarafından etkilenen düzenleyici bir sistemdir, kimi zaman da bir kural koyucu (rulemaker) ve uygulatıcı (ruleforcer) olarak çevresel yönetişimin temel bir aktörüdür (Levy ve Newell, 2005; 330).

<sup>3</sup> DTÖ’nün bu yaklaşımına kuşkuyla bakanlar da mevcuttur. Dünya Çevre Örgütü kurulması ile ilgili tartışmaların dikkatleri DTÖ’nün kurallarının yeniden gözden geçirilmesi konusundan çekmek için bahane olarak kullanıldığı da ileri sürülmektedir (French, 2002; 233).

#### iv. Uluslararası Sivil Toplum Kuruluşları

Dünya genelinde, sivil toplumun önemli bir parçası olarak sivil toplum kuruluşlarının (STK/NGO) sayıları özellikle 1990'lı yıllarda artış göstermiş ve faaliyet alanları genişlemiştir. Ancak bu gelişmeler, sözü edilen kuruluşların işlev ve misyonlarına ilişkin yoğun tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Çevre koruma, sürdürülebilir kalkınma, yoksullukla mücadele vb.. konularda farklı misyonları üslenmiş, yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası grupları içeren bu kuruluşların çevresel yönetim açısından farklılık göstermektedir.

Çevresel yönetim bağlamında, Rio konferansı STK'ların BM sisteminde daha etkin bir konum elde etmeleri bakımından bir dönüm noktası sayılmaktadır. Bu konferans, STK'ların uluslararası siyasetin aktörleri haline gelmelerini sağlamıştır. Yine çok sayıda ülkenin katılımıyla, 1996 yılında gerçekleştirilen BM İnsan Yerleşimleri Konferansı (HABITAT II)'nda STK'lar ve yerel yönetimler enformel planlama grupları olarak Deklarasyon ve Eylem Programı'nı (Declaration and Programme of Action) hazırlamışlardır. Hemen her konuda olduğu gibi çevre konusunda da STK'lar özellikle devletlerle uluslararası düzenleyici rejimler arasındaki uyumsuzlukların giderilmesinde son derece önemli rol oynarlar (Hirst ve Thompson, 2000; 226).

STK'lar gerçek kalkınma araçlarını belirlemede, projeleri başlatmada, bazı durumlarda projelere fon sağlayarak veya sağlanmış olan fonlara katkıda bulunarak uygulama için önemli işlevleri yerine getirirler. Bu kuruluşlar, gelişmiş ülkelerden az gelişmiş ülkelere giden finans yollarından biri haline gelmişlerdir. Günümüzde yardım fonlarının büyük bir bölümü STK'lar aracılığıyla dağıtılmaktadır. STK'ların hibe kaynaklarına ulaşmadaki başlıca araçları projelerdir. Ancak, STK'ların kaynak arayışı sırasında ana hedeflerinden ödün vererek mali kaynak sağlayan kuruluşların önceliklerine yönelme eğilimleri de artmaktadır (Pekküçükşen, 2005; 111). Bu eğilim, genellikle hükümet politikaları ile paralellik gösterir. Böylece STK'lar resmi destekleyicilerinden (hükümetlerden) gelen işaretler doğrultusunda hangi ülkede, ne tür uygulamalar desteklenecekse, ona göre davranmaktadırlar. Yani bir bakıma hükümetler STK'ları kendi yardım programları içinde sözleşmeli araçlar olarak görmektedirler (Yıkılmaz, 2003; 168).

STK'ların çevresel yönetişimin aktörleri olarak üstlenmeleri gereken rolleri şu şekilde özetlemek olasıdır (Gemmil ve Bamidele-Izu, 2007; 1): Bilginin toplanması, yaygınlaştırılması ve analizi; gündem belirleme ve politika geliştirme süreçlerine veri sağlanması; eylemsel işlevler sergileme; çevresel durumların değerlendirilmesi ve çevre anlaşmalarına uyumda öncülük etme ve son olarak; çevresel adaletin savunulması.

#### 5. Küresel Çevresel Yönetişime Yöneltilen Eleştiriler

Yeni bir yönetim yaklaşımı olarak yönetim, mevcut yönetsel krizin aşılmasına bir alternatif olarak desteklenmekle birlikte, kimi bilim insanlarıncı da kıyasıya eleştirilmektedir. Ulus-devletin aşındırıldığı, hükümet etme mekanizmasının bir anlamda özelleştirildiği, yönetim olgusunun politik alandan teknokratik alana doğru evrildiği, katılımın demokratik olmaktan ziyade bazı kesimlerin çıkarları doğrultusunda<sup>4</sup> kullanılan bir araç haline getirildiği gibi noktalarda çeşitli eleştirilerde bulunmaktadır (Güler, 1996; 43; 2003, 9; Bayramoğlu, 2005; 20; Yüksel, 2001; 860). Yönetişime yapılan bu eleştirileri kuşkusuz artırmak olasıdır, ancak çalışmanın kapsamı gereği burada sadece çevresel yönetişime ilişkin eleştirilere yer verilecektir.

Çevresel yönetim, küresel çevresel problemlerin çözümü olarak görülmesine karşın, kimi bilim insanları da çevresel yönetişime kuşkuyla yaklaşmaktadırlar. Şöyle ki, çok taraflı anlaşmalarda görev alan bilim insanları, uzmanlar, özel aktörlerden oluşan katılımcıların sayısındaki artış, küresel yelpazede çevresel sorunların yeniden ele alınmasında tamamlayıcı bir rol üstlenmekle birlikte, bu durum kırtasiyecilik, zaman kaybı, yetki paylaşımındaki sorunlar gibi birtakım problemleri de beraberinde getirmektedir (Esty ve Ivanova, 2002; 3-5; Najam vd., 2006; 12-13). Bu nedenle küresel çevresel yönetim sürecinin iki yönünden söz edilebilir (Mazı, 2009; 302): Bunlardan ilki; kamuoyunda bilinç artışı sağlama, katılım, gündem belirleme ve uygulama gibi olumlu yönlerdir. İkinci olarak; verimsizlik, yetki yetersizliği, süregelen Kuzey-Güney çatışmasının daha fazla nüfuz ve hakimiyet kurma uğruna körüklenmesi gibi olumsuz yönlerdir.

<sup>4</sup> Güler'in ifadesiyle "sermaye-burjuvazi diktatörlüğü" (Güler, 2003; 9)

Bu bağlamda küresel çevresel yönetişimin nasıl daha iyi gerçekleştirilebileceğini belirlemek için mevcut sistemin özelliklerinin daha iyi anlaşılması gerekir. Bu sistemde UNEP, temel bir kurum (anchor institution) olarak değerlendirilmektedir (Ivanova, 2005; 2). Temel yönetsel birim olarak, çok taraflı anlaşmaların önemli bir bölümü UNEP tarafından yapılmaktadır. Son yıllarda çevre anlaşmalarının sayısında gözle görülür bir artış yaşanmıştır.<sup>5</sup> Ne var ki sayısı artan bu anlaşmalar ve yeni kurumsal formasyonlar UNEP'in bu alandaki rolü açısından birtakım zorlukları gündeme getirmektedir. Anlaşma sayısı arttıkça kuralların birbirini tekrarlama durumu, anlaşmalarda bütünlüğün sağlanamaması ve koordinasyon eksikliği gibi sorunlar sistemin bütününe etkinliğini sarsmıştır. Çevre anlaşmalarının sayıları arttıkça, uluslararası toplantıların ve müzakerelerin sayıları da artmış, çevre diplomatlarının, STK'ların ve diğer ilgili kuruluşların bu anlaşmaları takip etmeleri zorlaşmıştır (French, 2002; 232).

Aynı zamanda uluslararası bir işbirliği söz konusu olduğunda politika oluşturma noktasında güvenilir bilginin elde edilebilirliği de önemli bir sorundur (Uzel, 2006; 145). Bu konuda UNEP'in somut bir adımı, Çevre ve Doğal Kaynaklar Bilgi Ağı'nın (ENRIN) kurulmasıdır. Ancak, her tür örgüt ve kurum da bilgi toplamakta, ancak verilerin koordinasyonu yeterince sağlanamamaktadır. (Speth, 2002; 11) Belirlenen hedefler uygulamaya konulmadığında ise, kurumların itibarı zedelenmekte, böylece de kurumlara destek verenler açısından, uygulama başarısı olmayan bu kurumların etkinliği zarar görmektedir (Andresen, 2007; 320). Etkinlikteki bu azalma, aynı zamanda meşruiyetin azalması ve güç kaybını da beraberinde getirmektedir. Kuzey-Güney çatışmasını körükleyen nedenlerden biri olarak, küresel çevresel kurumların meşruiyeti sorunu aynı zamanda bütün süreçlerin güvenilirliğine ilişkin bir gerilim yaratmaktadır. Bu bağlamda yönetişimin üzerinde etkisi bulunan politik, ekonomik, bilimsel kurumların meşruiyetlerinin azalışı, politik eylemlerin verimliliğini de önemli ölçüde etkilemektedir. Dolayısıyla süregelen çevresel bozulma ve üzerinde anlaşmaya varılan çevresel anlaşmalarla ilgili önemli bir politika uygulama eksikliği bulunmaktadır. Çevre anlaşmaları giderek hem Kuzey hem de Güney için opportunist sonuçların aracı haline getirilmeye çalışılmakta ve bu nedenle uzlaşmış çevresel politikalar endüstriyel amaçlar arayışının gerisinde bırakılmaktadır (Mazı, 2009; 302-303).

Öte yandan, çevresel faaliyetlerin birçok uluslararası organizasyon arasında dağılması özellikle gelişmekte olan ülkelerin katılımını güçleştirmektedir. Sınırlı diplomatik ve finansal kaynağı olan bu ülkeler uluslararası katılımın sağlanması noktasında yetersiz kalmaktadırlar.

## Sonuç

Çevre sorununun sadece bir kaynak sorunu olmanın ötesinde, bir güvenlik sorunu olduğunun farkına varılmasıyla birlikte, günümüzde sorunun ülkelerin ikincil (low policy) politikaları olmaktan çıkarak; birincil politik (high policy) gündem maddesi haline gelmeye başladığı görülmektedir. Nitekim bugüne kadar ülkeler arasında yaşanan çatışmaların/savaşların çoğunun doğal kaynakların paylaşımı nedeniyle ortaya çıktığı bilinmektedir. Öte yandan, küresel iklim değişimi sonucunda kimi ülkelerin toprak bütünlüğünün kaybedilme tehlikesi söz konusudur. Sözelimi bugün, Filipinler, Samoa, Tuvalu, Vanuatu gibi ada ülkelerinin ulusal varlıkları, iklim değişimine bağlı olarak yükselen su seviyesi nedeniyle tehdit altındadır. Günümüzde çevre sorunlarının ulaştığı boyutlar göstermektedir ki sorun, insanoğlunun karşı karşıya olduğu en önemli açmazdır. Çevre sorunu, sınır tanımayan özelliği nedeniyle karşılıklı bağımlılığı içeren küresel bir sorunsaldır ve bu sorunsal, tüm toplumları ve geleceklerini tehdit etmektedir. Bu bakımdan küresel çevre sorunlarının çözümünü hedefleyen politikaların da artık küresel olması gerekmektedir.

Bu sorunsala çözüm arayışları, dünya düzeyinde farklı bir tür kurumsallaşmaya gitmeyi gündeme getirmektedir. Diğer bir ifadeyle "egemenlik alanını aşan sorunları, egemenlik kavramıyla kendilerini sınırlayan ulus-devletlerin çözüm olanaklarını çoktan aştığı" saptamasıyla, sorunların küresel hale geldiği bir ortamda, politika da küreselleşmeli, küresel sorumluluk edinilmeli ve varolan kurumların yeniden düzenlenmesi ya da yeni küresel yapıların oluşturulması salık verilmektedir. Küresel çevresel yönetişim de bu bağlamda; sınır aşan konuları ele alma konusunda yetersiz kalan geleneksel, yerel, ulusal yönetimlerin bu önemli eksikliklerinin giderilmesi amacıyla öngörülen kolektif ve alternatif bir çözümdür.

<sup>5</sup> UNEP'in verilerine göre; çevreye ilişkin 500'ü aşkın uluslararası anlaşma ve sözleşme bulunmaktadır. Bunlardan yaklaşık 300'ünün Stokholm Konferansı'ndan sonra imzalandığı belirtilmektedir. Bunlardan bir kısmı UNEP tarafından çekirdek-çerçeve sözleşmeleri olarak anılmaktadır (French, 2002; 232).

Bu çözüm önerisinde; çevre sorununun ancak küresel işbirliği içinde çok aktörlü, katılımcı bir yaklaşımla çözülebileceği konusunda uzlaşmaya varılmıştır. Özetle, küresel çevresel yönetişimin yaşama geçirilmesinde üç temel belirleyici söz konusudur: Bunlardan ilki, uluslararası düzeyde yeni kurumlar ve normların oluşturulması için süreçlerin yaratılması; ikincisi, sivil toplum örgütleri, iş dünyası, akademik çevreler, yerel yönetimler ve diğer aktörler çevre sorunlarının çözümünde katılımın sağlanması için teşvik edilmesi ve sonucusu da küresel çevresel sorunların altında yatan nüfus artışı, başarısız ekonomik politikalar, yoksulluk ve az gelişmişlik, gibi nedenlerin daha doğrudan bir şekilde ele alınmasının sağlanmasıdır.

Bu belirleyiciler bağlamında, Birleşmiş Milletler, OECD gibi uluslararası örgütlerin üye sayılarının ve etkinliğinin artırılması, yapıyı organize edecek kurumların oluşturulması ve bunlara işlerlik kazandırılması gerekmektedir. Bununla bağlantılı bir diğer çözüm önerisi de, Dünya Ticaret Örgütü, IMF, Dünya Bankası gibi kurumların küresel ekonomik politikaları yönlendirmesi, bununla ilgili hukuksal ve ekonomik düzenlemelere gidilmesi yoluyla sorunlara etkin bir çözüm sağlanabileceğidir. Diğer taraftan BM sistemi yerine, Avrupa Birliği gibi oy çokluğu ilkesine dayanan, uluslardan bağımsız supranasyonel bir örgütlenme modelinin oluşturulması için gerekli düzenlemelerin yapılması önerilmektedir (French, 2002; 232-235). Bu önerilerin dışında, ulusal düzeyde de ulus-devletlerin çevre konusundaki yasal düzenlemeler ve bu düzenlemelerin uygulanması noktasında kararlı/istikrarlı olmaları da gerekmektedir.

### Kaynakça

- Andresen, S. (2007). *"The Effectiveness of UN Environmental Institutions"*, **International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics**, Vol 7(4), pp. 317-336.
- Baykal, H., & Baykal T. (2008). *"Küreselleşen Dünyada Çevre Sorunları"*, **Mustafa Kemal Üniv. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Yıl: 2008, Cilt: 5, Sayı: 9, ss. 1-17
- Bayramoğlu, S. (2005). **Yönetişim Zihniyeti-Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü**, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Bozlaşan, R. (2002). *"Sürdürülebilir Gelişme Düşüncesine Giriş"*, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 11, Sayı: 1, Ocak, ss. 56-72.
- Çınar, T. (2001). *"Çevremerkezçilik ve Derin Ekoloji Akımı"*, **Cevat Geray'a Armağan**, Ankara, Mülkiyeliler Birliği Yay. 25
- Çukurçayır, M.A., & Sipahi, E.B. (2003). *"Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite"*, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 50-51, ss. 35-66
- Çukurçayır, M.A., & Sağır, H. (2009). *"Enerji Sorunu, Çevre ve Alternatif Enerji Kaynakları"*, **S.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Yıl: 2008, Sayı: 20, ss. 257-278
- Ertürk, H. (2009). **Çevre Bilimleri**, Ekin Yay., Bursa.
- Esty, D.C., & Ivanova, M.H. (2002). *"Revitalizing Global Environmental Governance :A Function-Driven Approach"*, **Comments on Global Environmental Governance: Options and Opportunities**, Esty, D.C, M.H. Ivanova (Eds.), Yale Center for Environment and Policy, U.S.A., F&Es Publ.
- Fakier, S., & Stephens, A.; & Tholin, J., & Kapelus, P. (2005). *"Environmental Governance, Background Research Paper: Environmental Governance"*, **South Africa Environment Outlook**, October.
- Falkner, R. (2003). *"Private Environmental Governance and International Relations: Exploring the Links"*, **Global Environmental Politics**, May 2003, Vol. 3, No. 2, pp. 72-87
- French, H. (2002). *"Küresel Yönetişimi Yeniden Yapılandırmak"*, **Dünyanın Durumu 2002**, TEMA Vakfı Yayınları, İstanbul, ss. 229-260.
- Gemmil, B., & Bamidele-Izu, A. (2002). *"NGO Involvement in Global Environmental Governance Can Take a Variety of Forms"*. in D.C. Esty, M. D. Ivanova (ed) **Global Environmental Governance: Options & Opportunities**, Publisher: Yale School of Forestry & Environmental Studies, pp. 77-100
- Giddens, A. (2000). **Elimizden Kaçıp Giden Dünya**, Çev. Osman Akınbay, Alfa Yayınları.
- Güler, B. A. (1996). **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi-Yapısal Uyarlanma Politikaları**, TODAİE Yayını, Ankara.
- Güler, B. A. (2003). *"Devlette Reform"*, **Kamu Yönetimi Dünyası**, Yıl: 4, Sayı: 13, Ocak- Mart.
- Güzelarsı, S. (2003). *"Neo-liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli"*, **Amme İdaresi Dergisi**, 36/2, June.

Hartzog P., (2004). "Multiscale Networks for Global Environmental Governance". <http://www.panarchy.com/Members/PaulBHartzog/Papers/Multiscale%20Networks%20for%20Global%20Environmental%20Politics.pdf>. (Erişim Tarihi:16.02.2009)

Hirst. P., & Thompson, G. (2000). **Küreselleşme Sorgulanıyor**, Çev: Çağla E.&E. Yücel, Dost Kitabevi, Ankara.

IULA-EMME-UNDP, (2002). **Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Dünya Zirvesi Türkiye Ulusal Raporu TEMA III-Sürdürülebilir Kalkınma ve Yönetişim**, İstanbul, IULA-EMME-UNDP Yayını, Kasım.

Ivanova, M. (2005). "Assessing UNEP as Anchor Institution for the Global Environment: Lessons for the UNEO Debate", **Yale Center for Environmental Law & Policy Working Paper Series**, 05/01, <http://www.yale.edu/envirocenter/UNEOwp.Pdf> (Erişim Tarihi:16.02.2009)

Kaplan, A. (1999). **Küresel Çevre Sorunları ve Politikaları**, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları Tezler Dizisi. 3, Ankara.

Karacan, A. R. (2007). **Çevre Ekonomisi ve Politikası**, Ege Üniv. Yayınları, İİBF Yayın No: 6, İzmir.

Keleş, R., & Hamamcı, C., & Çoban, A. (2009). **Çevre Politikası**, Genişletilmiş 6. Baskı, İmge, Ankara.

KÜRESEL YÖNETİŞİM KOMİSYONU (1996). **Küresel Komşuluk-Küresel Yönetim Komisyonu Raporu**, Çev: B. Çorakçı Dışbudak, Türkiye Çevre Vakfı Yayını, Ankara

Levy, D. L., & Newell, P. J. (2005). "Introduction: The Business of Global environmental Governance". In D. L. Levy, P. J. Newell (ed). **The Business of Global Environmental Governance**, MIT.

Mazi, F. (2009). "The Evolution of the Global Environmental Governance: The Transition to Politics of Sustainable Development", **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, C.8, S.28 Bahar-2009, ss. 299-317

Mengi, A., & Algan, N. (2003). **Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme: AB ve Türkiye Örneği**, Siyasal Kitabevi, Ankara.

Mitchell, R. B. (2002). "International Environment", **Handbook of International Relations**, T. Risse, B. Simmons, W. Carlsnaes (eds), London, Sage Publications.

Najam, A., & Celeveland, J. (2003): "Energy and Sustainable Development at Global Environmental Summits: An Evolving Agenda", **Environment, Development And Sustainability**, pp. 117-138.

Najam, A., & Papa, M., & Taiyab, N. (2006). "Global Environmental Governance A Reform Agenda", IISD, <http://www.iisd.org/pdf/2006/geg.pdf>, (Erişim Tarihi: 16.02.2009).

Pearce, D., & Barbier, E., & Markandya, A. (1990). **Sustainable Development Economics and Environment in the Third World**, Edward Elgar (ed.), London Environmental Economics Centre, Printed by Billing&Sons Ltd.

Peker, A.T., (1996). "Dünya Bankası: Büyüme Söyleminden İyi Yönetme Söylemine", **Toplum ve Bilim**, 69, Bahar.

Pekküçükşen, M. (2005). **Çevre ve Yönetişim**, Selçuk Üniv. Sosyal Bilimler Ens. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya.

Schreurs, M. (1999). "An Analytic Framework for a Comparative Study of Environmental Governance in Asia", **IGES Environmental Governance**, Country Reports on Environmental Governance in Four Asian, Countries (Japan: Shoman, IGES).

Simonis, U. E. (2007). "Küresel Çevre Yönetimi: Bir Dünya Çevre Örgütü Kurulması Gereği Üzerine", Çev. B. Duru, **Çevre ve Politika- Ruşen Keleş'e Armağan**, Ed. A. Mengi, Ankara, ss. 303-324

Speth, J.G. (2002). "The Global Environmental Agenda: Origins and Prospects", **Comments on Global Environmental Governance: Options and Opportunities**, D.C. Esty, M.H. Ivanova (Eds.), Yale Center for Environment and Policy, F&Es Publ., U.S.A.

Streck, C. (2010). "Global Public Policy Networks as Coalitions for Change", **Comments on Global Environmental Governance: Options and Opportunities**, D.C. Esty, M.H. Ivanova (Eds.), Yale Center for Environment and Policy, F&Es Publ., U.S.A.

TÇV, (1991). **Ortak Geleceğimiz**, Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu, Belkıs Çorakçı (Çev.), Ankara, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını

- Tekeli, İ. (2001). “Sürdürülebilirlik Kavramı Üzerinde İrdelemeler”, **Cevat Geray'a Armağan**, Ankara, Mülkiyeliler Birliği Yayınları: 25.
- TODAİE (Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü), (1998). **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Topçu F. H. (2007). **Küreselleşme ve Uluslararası Çevre Politikaları: Yönetimden Yönetişime Geçiş Sorunu**, Ankara Ün. Sosyal Bilimler Ens., Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- TÜBİTAK (Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu). (2004). “Sürdürülebilir Kalkınma Kavramı ve Çevre”, **Çevre ve Sürdürülebilir Kalkınma Paneli**, Ankara.
- UNDP (United Nations Development Programme), (2010): “*Concepts of Governance and Sustainable Human Development*”, <http://mirror.undp.org/magnet/Docs/!UN98-21.PDF/Recon.htm> (Erişim Tarihi: 21.02.2010)
- UNEP (United Nations Environment Programme). (2010). <http://www.unep.org/environmental-governance/Introduction/tabid/341/language/en-US/Default.aspx> (Erişim Tarihi: 21.02.2010)
- UNEP (United Nations Environment Programme). (2010). “*State of Environment and Policy Retrospective: 1972-2002*”, **Integrating Environment and Development**, (Erişim Tarihi: 01.02.2010).
- UNESCAP (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pasific). (2010). “*What is Good Governance?*”, <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/-governance.pdf>, (Erişim Tarihi: 21.02.2010)
- Uzel, E. (2006). **Küresel Çevresel Yönetişim (İyi Yönetim)**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Ün. Sosyal Bilimler Ens., Ankara.
- Yalçın, A. Z. (2009). “Küresel Çevre Politikalarının Küresel Çevresel Mallar Perspektifinden Değerlendirilmesi”, **Balıkesir Ün. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 12, Sayı: 21, Haziran 2009, ss. 288-309.
- Yıkılmaz, N. (2003). **Yeni Dünya Düzeni ve Çevre**, Ayhan Matbaası, İstanbul.
- Yıldırım, U., & Göktürk, İ. (2003). “*Sürdürülebilir Kalkınma*”, **Çevre Sorunlarına Çağdaş Yaklaşımlar- Ekolojik, Ekonomik ve Yönetimsel Perspektifler**, Der: M. C. Marın, U. Yıldırım, Beta, İstanbul.
- Yüksel, M. (2001). “*Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine*”, **Cevat Geray'a Armağan**, Mülkiyeliler Birliği Yayınları: 25.