

ÇEVRE REJİMLERİ VE TÜRKİYE'DE SİVİL TOPLUM ÖRGÜTLERİNİN ROLÜ: AKDENİZ'DE SÜRDÜRÜLEBİLİRLİK

Hande Parker*

Özet

Küreselleşen sivil toplum içinde çevre örgütlerinin rolleri artmış ve kapsamı genişlemiştir. Küresel bir ortak alan oluşturan çevre sorunları ve bu sorunları çözmeye çabalarının bir tezahürü çevre rejimleridir. Çevre rejimleri ilgili en tartışmalı konulardan biri çevre rejimlerinin etkinliğidir. Bu makalede, çevre rejimlerinin etkinliğinde sivil toplum aktörlerinin oynadığı rol, Akdeniz Eylem Planı'nın Türkiye'deki uygulamaları örneği üzerinden incelenmektedir. STK'ların çevre koruma kapasiteleri çevre rejimlerinin etkinliğiyle yakından ilişkilidir. Rejimin etkin olarak uygulanabilmesi için sivil toplum aktörlerinin devletlere ulusal düzeyde etki etmesi çok önemlidir ancak rejimin kurumsal yapısının da sivil toplum katkısına açık olması aynı derecede gereklidir. Sonuç olarak, Akdeniz Eylem Planı'nın uygulanmasındaki eksiklikler, STK'ların rejime sınırlı katılımıyla ilişkilidir. Öte yandan, STK'ların uygulama süreçlerine etki edebilmeleri, devletler ve uluslar arası örgütler ile ilişkilerinin niteliğiyle yakından ilgilidir.

Anahtar kelimeler: *Küresel Sivil Toplum, Çevre Rejimi, Akdeniz Eylem Planı, Türkiye, çevre STK'ları.*

ENVIRONMENTAL REGIMES AND CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS IN TURKEY: IMPACT ON SUSTAINABILITY IN THE MEDITERRANEAN

Abstract

Environmental civil society is situated within a globalizing civil society. In fact, environmental issues have always been global, crossing borders and making cooperation among various actors indispensable in efforts of environmental protection and conservation. Environmental regimes are manifestations of such efforts and one of the most controversial questions surrounding environmental regimes is the question of effectiveness. After considering the expanding roles environmental organizations play in global civil society, the article delves into the

* Yard. Doç. Dr., İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü, Bahçeşehir Üniversitesi, e-posta: hande.paker@bahcesehir.edu.tr

question of effectiveness of environmental regimes, particularly in the case of the Mediterranean Action Plan (MAP) and the Barcelona Convention. More specifically, the role environmental organizations play in the implementation of the MAP in the context of Turkey is analyzed. It is concluded that the ineffectiveness of the MAP is related to the limited impact environmental NGOs have and that the capacity of environmental organizations to be effective actors in environmental regimes depends on the nature of their relations with other actors such as states and international and supranational organizations.

Keywords: *global civil society, environmental regime, Mediterranean Action Plan, Turkey, environmental organizations*

Giriş

Küresel bir alandan bahsettiğimizde ki Scholte (2005) bunu yeni bir sosyal coğrafya olarak tanımlar, bir çırpıda akla gelen bu alana dâhil olan aktörler devletlerin yanı sıra uluslararası örgütler, çokuluslu şirketler, küresel sosyal hareketler, küresel sivil toplum örgütleri ve ağlardır. Bu aktörleri, küreselleşmenin altyapısını oluşturan iletişim ve ulaşım teknolojileri ve ortak referans haline gelmeye başlayan küresel bazı normlar destekler. Küresel düzlemde ortak hareket etmeyi kolaylaştıran normlar arasında insan hakları, kadın hakları, çocuk hakları, sosyal adalet, demokratikleşme ve çevre korumayı saymak mümkündür. Uluslararası rejimler ise bu ortak normlar çevresinde oluşur ve normların işleyişi için hukuki çerçeve oluşturarak, devletler, uluslararası örgütler, ulusötesi yapılar, küresel sivil toplum aktörleri ve ulusötesi ağları buluşturur. Uluslararası çevre rejimi en geniş tanımla, çok taraflı uluslararası anlaşmalara ve normlara dayanan ve birbiriyle örtüşen küresel ve bölgesel rejimlerden oluşur.¹ Bu makalede odak noktası küresel sivil toplum ve özellikle de, çevre örgütlerinin çevre rejimlerinin oluşmasında ve işleyişinde oynadığı roldür.² Çevre rejimlerinin kapsadıkları coğrafya ve konu ile ilgili çevre koruma kaygılarının merkezinde sürdürülebilirlik vardır.³ Bu yazıda çevre rejimlerinin etkinliğinde sivil toplum aktörlerinin rolü inceleneyeceğinden, öncelikle küresel sivil toplum aktörleri ve devletler, çokuluslu şirketler ve uluslararası örgütlerle olan ilişkileriyle ilgili tartışmaların çerçevesi çizilecektir. Daha sonra bu çerçevede küresel çevre örgütlerinin giderek artan ve

¹ Bu tanım Seyla Benhabib'in insan hakları rejimi tanımından uyarlanmıştır (Benhabib, 2004).

² Bu yazıda sivil toplum kuruluşları (STK) ve sivil toplum örgütleri dönüşümlü olarak kullanılmıştır ve dernek, vakıf, hükümet dışı kuruluş ve benzeri kurumsallaşmış örgütlenmeleri kapsar. Çevre özelinde de, çevre örgütleri STK'larla dönüşümlü olarak kullanılmıştır. Sivil toplum aktörleri STK'ların dışında sosyal hareketleri ve ağları da kapsar. Sivil toplum ise bir kavram olarak ele alınmıştır.

³ Sürdürülebilirlik kaygısının çevre rejimlerinde rol oynayan tüm aktörler tarafından eşit olarak paylaşıldığı düşünülmelidir. Ancak söylemsel düzeyde sürdürülebilirlik kavramına atf yaygınlaşmıştır.

kapsamı genişleyen rolleri ve çevre korumadaki etkinlikleri ele alınacaktır. Üçüncü bölümde ise, *Barselona Sözleşmesi* ve *Akdeniz Eylem Planı* (MAP) çevre rejimlerinin etkinliği çerçevesinde incelenecektir. Son olarak, Akdeniz Eylem Planı'nın Türkiye'deki uygulamaları, Türkiye'deki çevre örgütleriyle etkileşimleri üzerinden analiz edilecektir.

I. Küreselleşen sivil topluma dair

Sivil toplumun küreselleşmesi ve küresel sivil toplumun önemi giderek artmıştır. Küresel sivil topluma atfedilen önemin artmasında küresel etkileşim ve ağların yaygınlaşmasının, buna bağlı olarak devletin rolünün dönüşmesinin ve küresel sivil toplum aktörlerinin faaliyet alanlarının giderek genişlemesinin payı büyüktür. 1400'ün üstünde sivil toplum kuruluşunun (STK) katıldığı Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı, küresel sivil toplumun varlığını özellikle güçlü bir şekilde hissettirdiği ilk vesilelerden biridir. 1992'de yapılan ve sürdürülebilir kalkınma, yerleşme, sivil toplumun çevre korumada rolü gibi çevre sorunlarında yeni yaklaşımların altını çizen bu küresel buluşmadan beri küresel sivil toplum, ulusötesi ağları, sosyal hareketleri, gelişmekte olan ülkeleri/Güney'i temsil eden STK'ları da içine alarak genişlemiş, çeşitlenmiş ve etkin bir siyasi aktör olarak ortaya çıkmıştır (Wapner, 1995; Keck ve Sikkink, 1998; Conca ve Dabelko, 1998; Betsill ve Corell, 2001; Friedman vd., 2005; Joachim ve Locher, 2009).

Küresel sivil toplum, bireylerin haklarını talep edebileceği ve karar alıcılara etki edebileceği bir alan, siyasi ve ekonomik güç merkezleriyle bir sosyal sözleşme müzakere ettikleri küresel bir süreç, fikirlerin, değerlerin, örgütlerin, ağların ve bireylerin aile, piyasa ve devlet kurumlarının dışında ve ulusal sınırların ötesinde konumlandığı bir düzlem, yine bu düzlemde bireysel ve ortak çıkarlar için örgütlendikleri bir oluşum, ve sosyal ve siyasi katılımın bir aracı olarak tanımlanmıştır (Brown vd., 2000; Anheier vd., 2001; Anheier ve Themudo, 2002; Kaldor, 2003; STEP, 2009). Küresel sivil toplum, bir yönüyle sivil toplum örgütlerinin, ulusötesi ağların, insan hakları, çevre, barış, kadın hakları gibi ortak değerlerin ve bireylerin yer aldığı, özel alandan, ekonomik alandan ve devletten farklılaşmış bir alana tekabül eder. Aynı zamanda, bu farklı öğelerden oluşan ve değişim talep eden bir aktördür.

Sivil toplum kavramı kendisine olan rağbetin bedelini muğlâklaşarak ödemiştir. Pek çok farklı grup tarafından farklı alanlarda kullanılması bu kavramın netliğini yitirmesine yol açmıştır. Dolayısıyla, sivil toplum pek çok soru barındıran tartışmalı bir kavramdır (Edwards, 2004; Friedman vd., 2005). Sivil toplum, bir yandan neoliberal politikaların, piyasaların ve bireysel özgürlüğün aracı olarak görülürken, öte yandan, kolektif hak arayışı, toplumsal (ve küresel) muhalefet ve vatandaşlık haklarının yaşama geçirilme alanıdır. Sivil toplum kavramının tanımı, kapsamı ve devlet ve özel sektörle olan ilişkileri ile ilgili tartışmalar, küresel sivil toplum

kavramı için de geçerlidir. Sivil toplum kimleri ve neleri kapsar? Diğer bir deyişle, sivil toplum sadece normatif bir takım değerleri (şiddetsizlik, demokratik katılım, adalet, kamusal fayda için çalışma) benimseyenleri mi içerir yoksa etnik/dini temelli ve dışlayıcı da olsa bütün gönüllü örgütlenmeler sivil topluma dâhil olabilir mi? (Edwards, 2004). Sivil toplum kavramındaki karmaşa, sivil toplumun çok boyutlu ele alınmasından kaynaklanmaktadır. Sivil toplum hem normatif bir boyuta, hem dernek, vakıf, platform, ağ, sosyal hareket ve diğer kar amacı gütmeyen kuruluşlarla tezahür eden bir örgütlenme boyutuna, hem de vatandaşlık pratiklerinin hayata geçirilmesini sağlayan bir katılım alanı olarak kamusal alan boyutuna sahiptir (Hall, 1995; Edwards, 2004).⁴

Sivil toplumun tanımı ve kapsamı kadar hayati diğer bir soru da, sivil toplumun devlet, uluslararası örgütler ve finansal destekçiler gibi diğer aktörlerle ilişkilerinin nasıl kurulduğudur.⁵ Klasik olarak nitelendirilen sivil toplum çalışmaları, geleneksel olarak sivil toplumu devletten ve ekonomik alandan bağımsız ve özerk bir alan olarak kurgularlar.⁶ Buna rağmen, çalışmalar ve özellikle son dönemde yapılan saha temelli araştırmalar sivil toplumun her ne kadar devletten ve ekonomik alandan farklılaşmış olsa da, siyasi ve ekonomik aktörlerle sürekli bir etkileşim içinde olduğunu göstermiştir (Keane, 1988; Migdal vd., 1994; Evans, 1995; Evans, 1997; Friedman vd., 2005). Sivil toplumu devletten ve ekonomik aktörlerden bağımsız gönüllü kuruluş ve ağlar olarak tanımlamak ampirik bulguları göz ardı eden indirgemeci bir yaklaşım olmaya mahkûmdur. Ancak aynı tehlike, sivil toplumu tamamen bu ilişkilerle şekillenmiş olarak gören ve bir aktör olarak rolünü teslim etmeyen yaklaşımlar için de mevcuttur. Dolayısıyla, bu makalede benimsenen yaklaşım, küresel sivil toplumu dünya siyasetine etki edebilecek, demokratikleşme ve dönüşüm yaratma potansiyeline sahip, ancak bu potansiyelinin gerçekleşmesi devlet ve ekonomik aktörlerle etkileşimlerine bağlı olan bir aktör olarak tanımlamaktır. Sivil toplumun tanımı ve kapsamı, diğer toplumsal/küresel aktörlerle kurulan ilişkilerine göre değişmektedir. Bunu dinamik bir ilişki olarak okumak ve sivil toplumu etkileşim içinde konumlandırmak, analizi güçlendirecektir.

Öncelikle, sivil topluma kaynak sağlayan ekonomik aktörlerle kurulan mali ilişkiler, STK’ların kapasitelerini arttırmasına ve dolayısıyla etki alanlarını genişletmesine rağmen, STK’ların faaliyet alanlarını ve mücadele ve müdahale

⁴ Kamusal alan boyutu sadece Edwards tarafından vurgulanmaktadır.

⁵ Uluslararası örgütler de STK’lar için finansal destek sağlayabilmektedir. Ancak şirketlerin aksine STK’lar ve uluslararası örgütler arasındaki ilişkiler sadece mali desteğe dayanmamaktadır. STK’lar yandaşlık ve lobi faaliyetlerini aynı zamanda uluslararası örgüt düzeyinde yürütmektedir çünkü uluslararası örgütlerin açtığı kanallar aracılığıyla STK’lar küresel politika yapma süreçlerine katılmaktadır. Bu yüzden STK’ların uluslararası örgütlerle ilişkileri finansal destekçilerle ilişkilerinden ayrı olarak ele alınmıştır.

⁶ Klasik yazında sivil toplum kavramının bir okuması için bakınız Keane (1988), Hall (1995).

yöntemlerini belirlerken finansal destekçilerin önceliklerinin göz önünde bulundurulması gibi sakinler içermektedir (Clark, 2003; Hulme ve Edwards, 1997; Edwards ve Hulme, 1996). STK'ların son kertede kime karşı sorumlu olduğu önemlidir çünkü meşruiyet, güven ve temsiliyet gibi STK'lar için yaşamsal öneme sahip hususlar hesap verebilirlikle yakından ilişkilidir.⁷ Dolayısıyla, kendi iç işlerinde demokratik hareket etmek, şeffaflık, çoğulcu katılımın sağlanması ve temsiliyetin net olarak belirlenmesi gibi ölçütlerle belirlenen hesap verebilirlik STK'lar için en önemli meselelerden biridir (Scholte, 2005). Özellikle de küresel siyaset ve yönetimdeki demokrasi açığını kapatması beklenen başlıca aktörün sivil toplum olduğu düşünüldüğünde bu daha iyi anlaşılabilir.

STK'lar ve devlet arasındaki ilişkileri ise, işbirliği, çatışma ve kooptasyon olarak üç farklı şekilde düşünmek gerekir. Devlet-STK ilişkilerinin eşit ortaklığa dayalı olduğu işbirliği eğiliminde STK'ların gündem belirleme, amaçları doğrultusunda etkin çalışabilme, temsil ettikleri paydaşlara katılım kanalları açma kapasiteleri artmaktadır (Evans, 1995; Evans, 1997; Scholte, 2005). Ayrıca karşılıklı bilgi alışverişi ve uzmanlık aktarımı devletin daha etkin politika yapmasını sağlarken STK'lara politika yapma süreçlerine katılarak toplumsal talepleri sürece taşıma fırsatı vermektedir. Devletin baskı uyguladığı ya da STK'ları karar alma süreçlerinden tamamen dışladığı çatışmalı ilişkilerde ise, eşit ortaklığa dayalı etkileşim kanalları kapalıdır (Keane, 1988; Scholte, 2005). Devlet-STK ilişkilerinde üçüncü belirleyici eğilim kooptasyon, yani devletin STK'ları kontrol etme amaçlı kendi bünyesine katma eğiliminde olduğu etkileşimlerdir (Sunar, 1996; Kalaycıoğlu, 2003; Paker, 2005; Paker, 2007). Hangi eğilimin devlet-STK ilişkilerinde belirleyici olacağı ise coğrafya, konu ve konunun ele alındığı siyasal bağlama (yerel, ulusal, ulusötesi) göre değişmektedir.

Aynı eğilimleri sivil toplumun uluslararası örgütlerle olan ilişkilerinde de saptamak mümkündür. Genel eğilime uygun olarak, küresel politika yapma süreçlerine uluslararası örgütlerle etkileşim aracılığıyla katılan küresel sivil toplum aktörlerinin de sayısı ciddi şekilde artmıştır (Keck ve Sikkink, 1998). Bunun en çarpıcı örnekleri dünya çapında düzenlenen Birleşmiş Milletler (BM) konferanslarıdır.⁸ Bir yandan sivil toplum aktörleri küresel politika yapma

⁷ Örneğin, finansal destekçilerin hızlı çözümleri tercih etmesi STK'ları etkinlik ve katılım arasında bir ikileme itmektedir. Etkinlik hiyerarşik yapılar ve hızlı karar alma mekanizmaları gerektirirken, STK'ların tanım gereği önem vermesi gereken katılım, diyalog ve kamusal alanda tartışma ise daha uzun zaman alan süreçlerdir (Edwards ve Hulme, 1996). Ayrıca, finansal destekçilere karşı hesap verebilirlik paydaşlara karşı sorumluluğun önüne geçebilmektedir (Hulme ve Edwards, 1997; Edwards ve Hulme, 1996). Bu da, güven ve meşruiyet sorunları doğurmaktadır. Temsiliyet ise, STK'ların genellikle hizmet götürdükleri paydaşların temsilcilerini bünyelerinde barındırmadıkları için sağlanamamaktadır (Farrington ve Bebbington, 1993; Anheier ve Themudo, 2002; Chandhoke, 2002; Clark, 2003).

⁸1972'de Stockholm'de düzenlenen BM Çevre konferansına katılan STK sayısı 300'den azken, 1992'de Rio'da düzenlenen Dünya Çevre ve Kalkınma Konferansına ise yaklaşık 1400 STK kayıt yaptırmıştır.

süreçlerine genel BM konferanslarına hazırlık, resmi konferansa paralel olarak düzenledikleri konferanslar ve çeşitli etkinlikler aracılığıyla katılmış ve devletlerin gündemlerine etki etmek için çalışmışlardır (Friedman vd., 2005). BM'nin Ekonomik ve Sosyal Konsey'de (ECOSOC) STK'lara tanıdığı danışmanlık statüsü bu katılımın kurumsallaşmasıdır. Ancak bunun ötesinde de sivil toplum aktörleri, politika önerileri geliştirmek, paralel foruma katılmak ve imkân olduğu zaman resmi delegasyonlara hitap etmek gibi çeşitli şekillerde devletlerin küresel politika yapma süreçlerine müdahale etmek için çalışmaktadır. Öte yandan, işbirliği eğilimi olarak tanımladığımız sivil toplumun küresel karar alma süreçlerine bu katılımı, devletler tarafından sınırlandırılmakta ve en kritik anlarda STK'lar dışlanmaktadır. Örneğin, Rio'da STK'lar önemli kararların verildiği gayri resmi (enformel) toplantılara/müzakerelere alınmamış ya da konuşmalarına izin verilmemiştir (Friedman vd., 2005). Bu da, devlet-STK ilişkilerinin çatışmalı boyutunun küresel düzeyde tezahürüdür. Özellikle de devletlerin egemenlik haklarını öne sürerek örneğin ekonomik kalkınmanın önceliği konusunda değişikliğe açık olmaları devletlerle STK'ları karşı karşıya getirmektedir.⁹ Son olarak, devletlerin kendi STK'larını veya halihazırda var olanlarla yakın ilişkiler kurmalarının STK'lar arasında özerklik açısından tartışmalara yol açması (Friedman vd., 2005; Scholte, 2005), devlet-STK ilişkisini belirleyen kooptasyon eğiliminin de küresel sonuçları olduğunu göstermiştir.

Sivil toplum aktörlerinin içinde bulunduğu bütün bu ilişkiler ağının niteliği, sivil toplumun demokratikleşmeye olan etkisini belirler. Friedman, Hochstetler ve Clark (2005) küresel sivil toplumun küresel siyasetin demokratikleşmesindeki rolünün iki eksende incelendiğini belirtir. Bir ekseninde STK'lar, birbirleriyle diyalog kurdukları ve ilgili meseleleri müzakere ettikleri, devletlerin dışında kalan sivil bir alan yaratarak küresel siyasi süreçleri dönüştürmektedir. Wapner (1996), sivil toplum aktörlerinin çevre meseleleri ile ilgili farkındalık yaratarak, çokuluslu şirketlere baskı uygulayarak ve yerel paydaşları sürdürülebilirlik hususunda güçlendirerek devletlerle ilişkilerinin dışında da politika yaptıklarını vurgular. Diğer bir ekseninde ise STK'lar devletlerin politika yapma süreçlerine etki ederek karar alma süreçlerine katılmakta ve bu esnada devletleri dönüştürmektedir (Friedman vd., 2005).¹⁰ Küresel sivil toplum aktörlerinin BM konferanslarına katılımlarını ve devletlerle ve kendi aralarındaki etkileşimlerini, Friedman, Hochstetler ve Clark

1800 STK ise paralel foruma katılmıştır. 1975 yılında Uluslararası Kadın yılı için düzenlenen Meksika Konferansı'nda 114 STK resmi olarak toplantılara katılırken, 1995'te Pekin'de düzenlenen BM 4. Dünya Kadın Konferansına 3,000 civarı STK akredite olmuştur (Friedman vd., 2005).

⁹ Rio sonuç bildirgesinin ikinci paragrafında doğal kaynaklar ile ilgili olarak ulusal haklar vurgulanmıştır (Friedman vd., 2005).

¹⁰ Yazında üçüncü bir grup ise küresel sivil toplum aktörlerinin dünya siyasetinin demokratikleşmesine bir katkısı olmadığını savunmaktadır. Çünkü yukarıda da ayrıntılı olarak bahsedilen hesap verebilirlik ve temsil yetle ilgili sorunlar STK'ların kendisini seçkinci ve dışlayıcı kılmaktadır (Friedman vd., 2005).

(2005) bu iki eksen üzerinden inceler. Friedman ve diğerlerine (2005) göre sivil toplum aktörlerinin kendi aralarında etkileşimlerinin artması küresel sivil bir alan oluştuğunu göstermektedir. İrili ufaklı STK'ların kendi aralarında kurdukları ağlar hem küresel siyasete katılımı yaygınlaştırarak, hem de Kuzey-Güney ortaklıkları kurarak demokratikleşmede rol oynamaktadır (Clark, 2003; Scholte, 2005).¹¹ Aynı zamanda bu aktörlerin BM konferanslarına katılarak devletlere lobi ve baskı yapması, devletler tarafından küresel politikaların uygulanmasına katkıda bulunacak aktörler olarak tanınmalarını sağlamış ve işbirliğine dayalı etkileşimleri güçlendirmiştir. Ancak, bu tanıma ve işbirliği devletlerin belirlediği dar sınırlar içinde kalmaktadır ve sivil toplumun dönüştürme gücünü olumsuz etkilemektedir.

II. Küresel bir ortak alan olarak çevre ve çevre örgütleri

Sivil toplum aktörleri küresel çevre yönetiminde de giderek artan önem ve etkinlikleriyle dikkat çekmektedir (Princen ve Finger, 1994; Raustiala, 1997; Keck ve Sikkink, 1998). Devletler, BM Çevre Programı (UNEP), Küresel Çevre Fonu (GEF) gibi uluslararası çevre kuruluşları, ilgili diğer uluslararası kuruluşlar, çevre örgütleri ve hareketleri, çevre sorunlarına duyarlı kamuoyu gibi aktörlerden oluşan küresel çevre siyaseti içinde çevre örgütleri çevreyi korumak ve çevre siyasetini demokratikleştirmek doğrultusunda önemli bir rol üstlenmiştir.¹² Dolayısıyla, çevre örgütlerinin küresel sivil toplumdaki yeri, dünya siyasetinde oynadıkları rolün giderek artan önemi, devletler ve çokuluslu şirketlerle olan ilişkileri üzerine çalışmalar da yaygınlaşmıştır (Wapner, 1995; Lipschutz, 1996; Keck ve Sikkink, 1998; Tamiotti ve Finger, 2001).

Çevre konusu doğası gereği sınır ötesi sorunlar içerdiği için, bu sorunlar etrafındaki anlaşmalar, politikalar ve örgütlenmeler tam da küresel bir ortak alan yaratmaktadır. Bu küresel ortak alan, çevre korumayla ilgili giderek güçlenen ortak normlar ve bundan da önemlisi, çevre sorunlarının devletlerin, uluslararası örgütlerin ve küresel sivil toplum aktörlerinin ortak hareket etmesi ile çözülebileceğinin idrak edilmesi üzerine kurulmaktadır. Çevre, küresel kamu malı niteliğindedir ve kullanımı/tüketimi sınırlandırılmamaktadır. Dolayısıyla da kamusal faydaya yönelik ortak varlıkların akıbetini paylaşmaktadır. Kullanım sınırlandırılmadığı ve sorumluluk atfedilemediği için ortak varlıkların aşırı

¹¹ Ancak küresel sivil toplum aktörleri arasındaki ilişki ve ağların sorunsuz olduğu düşünülmemelidir. Ağların çoğulcu olması demokratik katılımı güçlendirse de, ortak hareket etmeyi ve karar almayı güçleştirmektedir. Farklı konularda çalışan ve farklı önceliklere, stratejilere, taktiklere sahip sivil toplum aktörleri aynı zamanda farklı kültürel zeminlerden gelmektedir (Clark, 2003; Scholte, 2004). Bu ayrışmalara Kuzey-Güney farkları da eklendiğinde küresel sivil toplum içinde ortaklaşmak her zaman kolay olmamaktadır (Clark, 2003; Friedman vd., 2005).

¹² STK'ların bu rolü ne ölçüde gerçekleştirebildiği farklı bir sorudur ve yazında, özellikle de son dönemde, hararetle tartışılmaktadır. Bu makalede de üzerinde durulan ana sorulardan biri, çevre rejimlerinin kurulmasında ve sürdürülebilirliğinin sağlanmasında, çevre örgütlerinin çevre koruma amaçları doğrultusunda ne kadar etkin olabildiğidir.

kullanım yüzünden bozulması sorununun altını çizen *ortakların trajedisi* kavramı çevre sorunlarına aynen uygulanabilir (Soroos, 2005). Küresel ortakların etkin bir şekilde korunup korunmadığı sorusunun cevabı ise tam da ortakların trajedisini yansıtmaktadır. Çevre koruma ve doğal kaynakların kullanımı ile ilgili sayısız anlaşma, kural ve karar olmasına rağmen, bunların çoğu gönüllülük temeline dayanmaktadır ve resmi yaptırımları yoktur.¹³ Pek çok uluslararası çevre anlaşması küresel çevre varlıklarının korunmasına yönelik düzenlenmiştir. Ancak tüm bu karar ve anlaşmalar, küresel çevre varlıklarını etkin olarak koruyamamıştır (Soroos, 2005). Diğer bir deyişle, ortakların trajedisi önlenememiştir. Bunun en önemli sebeplerinden biri devletlerin ulusal çıkarlarının ve egemenlik hakkı iddialarının, ortak faydanın önüne geçmesidir. Küresel çevre siyaseti içerisinde yer alan karar alıcıların (devletlerin ve diğer aktörlerin) çokluğu ve çıkarlarının çeşitliliği düşünüldüğünde, küresel düzeyde anlaşmaların müzakere edilmesinin ve ortak bir zeminde rejimler kurulmasının güçlüğü daha iyi anlaşılabilir. Üstelik yapılan anlaşmaların getirdiği yükümlülüklerin ulusal düzeyde kabul edilip onaylanması gerekmektedir (Soroos, 2005). Bütün bu zorlu süreçlerden geçilse bile, resmi yaptırımların yokluğu ve ulusal çıkar tanımlarının çokluğu yüzünden anlaşmalara uyma garanti edilememektedir (Soroos, 2005). Bu ortak alan içinde çevre örgütlerinin rolü, uygulanması gönülsüz aktörlere bağlı çevre politikalarının uygulanmasında ve denetlenmesinde hayati olduğu için öne çıkmaktadır.

Çok genel başlıklarla değerlendirildiğinde çevre örgütlerinin dünya siyasetinde oynadığı rol, çevre koruma, doğal kaynakların tükenmesinin önüne geçme ve sürdürülebilir ve ekolojik yaşam pratiklerini destekleme ve yayma, bu yönde çevre politikalarının oluşturulması, uygulanması ve denetlenmesine katkıda bulunma gibi geniş bir yelpazede tanımlanabilir. Bu katkıyı sağlamak için çevre örgütleri küresel çevre siyasetine çeşitli biçimlerde katılır. Bu çerçevede, çevre örgütlerinin en belirgin işlevlerinin devletler ve uluslararası örgütler gibi karar alıcılara etki etmek için yaptıkları müdahaleler olduğu aşikârdır; ancak çevre örgütleri farklı roller de üstlenmektedir. Wapner (1995) çevre örgütlerinin devletlerle etkileşim dışında üstlendikleri rollerin küresel sivil bir alan oluşturduğunu savunur. Bu küresel sivil alanda ulusötesi ağlar ve STK'lar alternatif bilgi kaynağı olarak önemli bir rol üstlenirler (Keck ve Sikkink, 1998; Tamiotti ve Finger, 2001; Hoffman, 2009). Çevre örgütleri kamuoyunun çevre bilincini ve farkındalığını arttırmak için çalışırlar, çok uluslu şirketlere ekolojik pratikleri benimsetmek ve çevre konusunda sorumluluklarını hatırlatmak için baskı uygularlar ve sürdürülebilir kalkınma politikalarının uygulanabilmesi için kapasiteyi arttırmak doğrultusunda yerel halkla

¹³ Gönüllü uygulamayı öngören düzenlemelere örnek olarak 1992 BM gırgır balıkçılığının durdurulması kararı, BM Gıda ve Tarım Örgütü'nün benimsediği sorumlu balıkçılık ilkeleri ve BM Çevre ve Kalkınma Konferansı'nın sonucu ortaya çıkan sürdürülebilir kalkınma pratiklerini destekleyen Yerel Gündem 21 gösterilebilir (Soroos, 2005).

çalışırlar (Wapner, 1995). Çevre örgütlerinin üstlendikleri roller, gündem oluşturma, bilgi derleme ve biriktirme, karar süreçlerine katılma, uygulama ve izleme/denetleme gibi çeşitli etkinliklerle tatbik edilir (Cerit Mazlum, 2007). Çevre örgütleri bütün bu faaliyetleri lobi, savunuculuk, medya, proje, hizmet ve aktivizm gibi farklı örgütlenmeler ve müdahale yöntemleri aracılığıyla gerçekleştirmektedir. Savunuculuğa ağırlık veren çevre örgütleri ve hizmete ağırlık veren çevre örgütleri ayrımı (Breitmeier ve Ritberger, 2000; Cerit Mazlum, 2007) Kaldor'un (2003) daha genel anlamda belirlediği küresel sivil toplumun farklı tezahürleri ile örtüşmektedir. Küresel sivil toplumun pek çok farklı tezahüründe STK'lar başrolde (Kaldor, 2003). Örneğin 'yeni kamu yönetiminde', devletler kamusal hizmetlerin bir kısmını STK'lara devretmektedir. Dolayısıyla, daha büyük ve hiyerarşik olarak örgütlenen STK'lar sağlık, eğitim ya da çevre konularında hizmet vermektedirler ancak çevre sorunlarının temelinde yatan üretim ve tüketim süreçlerinin ekolojik pratikleri benimseyecek şekilde dönüşmesine yönelik bir duruşları yoktur. Böyle bir duruş genellikle küresel sivil toplumun aktivist tezahürü olan ve savunuculuğa öncelik veren daha farklı örgütlenmeler tarafından benimsenmektedir.¹⁴

Küresel çevre örgütlerinin çevre politikalarına etki edebilen aktörler olup olmadığı sorusunu araştırmak için verimli bir alan uluslararası çevre müzakerelerinde ve bu müzakereler/anlaşmalar sonucu ortaya çıkan çevre rejimlerinde çevre örgütlerinin nasıl bir rol üstlendiğini incelemektir. Tarihsel olarak bakıldığında, çevre rejimlerinin temelini oluşturan çok taraflı çevre anlaşmaları, uzun süre STK'lara bir rol öngörmemiştir (Raustiala, 1997). STK katılımını görece destekleyen ilk çevre anlaşması nesli tehlike altındaki bitki ve hayvan türlerine ilişkin ticareti düzenleyen CITES'tir (1973). Ozon tabakasının korunması ile ilgili Montreal Protokolü (1987) STK'lara sınırlı da olsa katılım kanalları açmıştır. Benzer yaklaşımlar BM Biyoçeşitlilik Sözleşmesi'nde (1992) de görülmektedir. 1992'de BM Çevre ve Kalkınma Konferansı'nda ortaya çıkan Gündem 21'le birlikte STK'lar çevre rejimlerinin vazgeçilmez unsurları arasına girmiştir (Raustiala, 1997; Tamiotti ve Finger, 2001). STK'lar 'koridor diplomasisi'ne katılmakta, bilgi ve belge alışverişi yapmakta ve delegelere lobi yaparak öneriler götürebilmektedir (Raustiala, 1997; Tamiotti ve Finger, 2001). Burada vurgulanması gereken belki de en önemli değişiklikler STK temsilcilerinin anlaşma ve müzakerelerle ilgili metinlere ulaşabilmeleri ve resmi delegelerin STK'lara danışmaya başlamasıdır. Bu çift yönlü bir etkileşime işaret etmektedir. Ancak, STK'ların karar alma süreçlerine erişiminin artmasına rağmen, bu erişim

¹⁴ Bu kaba ayrımlar literatürdeki eğilimi yansıtmaktadır. Zıt görünen özelliklerin bir araya geldiği örgütlenme örnekleri de mevcuttur.

büyük ölçüde devletlerin kontrolü altında ve onların yönlendirdiği şekilde gerçekleşmektedir (Raustiala, 1997; Tamiotti ve Finger, 2001).¹⁵

Çevre örgütlerinin çevre rejimlerine katılımı yaygınlaştıkça, STK'ların çevre anlaşmalarının müzakerelerinde nasıl bir etkileri olduğunu değerlendiren pek çok çalışma yapılmıştır (Raustiala, 1997; Björkbom, 1999; Kempel, 1999; Short, 1999; Betsill ve Corell, 2001; Corell ve Betsill, 2001). Betsill ve Corell'in (2001) belirttiği gibi sivil toplum aktörlerinin müzakerelerde etkisini ölçmek oldukça zordur çünkü STK'ların faaliyetleri, müzakerelere erişimi ve kaynakları gibi farklı göstergeler kullanmak mümkündür ki farklı çalışmalarda bunlardan biri ya da diğeri kullanılmıştır. Etkin sayılabilmek için STK'ların katkısının ne olması gerektiği netleştirilmelidir. Tersine, STK'ların olduğundan az ya da fazla etkin olduğu değerlendirmesine yol açabilir. Örneğin, STK'lar müzakere masasında çok faal olabilir ancak karar alıcılar talepleri göz ardı ederse, STK faaliyeti son kertede sonuçsuz kalmış olur (Betsill ve Corell, 2001). STK'ların etkinliğinin ölçütlerinden biri, politika süreçlerine yaptıkları bilgi ve uzmanlık katkısıdır (Raustiala, 1997; Betsill ve Corell, 2001; Tamiotti ve Finger, 2001). Kuşkusuz, bunun sonucunda karar alıcıların davranışlarını ne kadar değiştirdiği de etkinliğin derecesini gösterir (Betsill ve Corell, 2001). STK'ların çevre anlaşmaları müzakerelerini etkileyebilme kapasiteleri sahip oldukları uzmanlık/bilgi ile yakından ilgilidir.¹⁶ STK'ların çevre anlaşmalarında etkin bir rol oynayıp oynamadıklarının en belirgin ölçüsü anlaşmanın son halinin STK'ların amaçlarını ve fikirlerini yansıtmadığıdır (Betsill ve Corell, 2001). Örneğin Çölleşme ile Mücadele Sözleşmesi 21. Maddesinin ulusal çölleşme fonları kurulması önerisi STK'lara aittir (Betsill ve Corell, 2001). Ancak müzakere süreci de göz ardı edilmemelidir. Müzakere sürecinde STK'ların yaptığı bilgi ve uzmanlık katkısı, tartışmaları yeni gündem maddeleri katarak etkileyebilir. Örneğin, hem Çölleşme ile Mücadele Sözleşmesi'nin hem de Kyoto Protokolü'nün müzakereleri sırasında STK'lar bilgi ve uzmanlık kaynağı olarak anahtar konumdadır (Corell ve Betsill, 2001). Ya da tartışmalar STK'ların önerileri üzerine yoğunlaşabilir. STK'ların yaklaşımları ve terminolojisi de resmi delegasyonlar tarafından kullanılabilir ki bu da çevre sorunlarının algılanmasına STK perspektifinin katılmasını sağlar. Bütün bu durumlarda STK'ların etkinliğinden bahsedilebilir (Betsill ve Corell, 2001). Bu ölçütler kullanılarak STK etkinliği Çölleşme ile Mücadele Sözleşmesi ve Kyoto Protokolü müzakereleri için değerlendirildiğinde, STK katılımının desteklenmesi ve STK'ların taleplerini tek ses olarak yansıtabilmelerinin, müzakerelere ve sonuç

¹⁵Örneğin, müzakerelerin başlangıç aşamalarında STK'lar rahatlıkla katılabilirken, daha sonraki aşamalarda devletler gönülsüz davranmakta ve asıl kararların alındığı gayri resmi toplantıları STK'lara kapatmaktadır (Raustiala, 1997).

¹⁶Anlaşılabilir konu olan çevre sorunlarının karmaşık yapısı ve uygulanacak politika alternatiflerinin olası sonuçları ile ilgili karar alıcılar için önemli bilgi/uzmanlık sağlayan STK'ların meşruiyeti ve müzakerelere erişimi bu sayede artmaktadır (Betsill ve Corell, 2001).

belgelerine etki etme kapasitelerini arttırdığı görülmektedir (Corell ve Betsill, 2001).¹⁷ Bunun dışında, STK'lar yayınladıkları bültenler aracılığıyla bilgiyi yaymakta ve müzakere sürecini şeffaflaştırmaktadır (Raustiala, 1997). Bütün bu etkileşimler, devlet-STK ilişkilerinin işbirliği boyutuna işaret etmektedir ancak yukarıda çizilen çerçevede belirtildiği gibi, çatışma ve kooptasyon da devlet-STK ilişkilerinin gözden kaçırılmaması gereken diğer boyutlarıdır. Çevre örgütleri de buna dikkat çekmekte ve kooptasyonun, çevre anlaşmalarında ancak en düşük paydada buluşulmasına yol açacağını belirtmektedir (Raustiala, 1997). Ayrıca, kooptasyon sadece devlet-STK ilişkilerinde değil, STK'ların uluslararası örgütler ve çokuluslu şirketlerle olan ilişkilerinde de bir tehdit unsurudur (Tamiotti ve Finger, 2001; Joachim ve Locher, 2009). Bu da çevre için sürdürülebilirlik hedefinin zayıflaması anlamına gelecektir. Ayrıca devletler belli bir grup STK'yla çalışmayı seçebilmektedirler.

Bir sonraki bölümde, çevre kaygıları etrafında oluşan bir ortak alan olan Akdeniz rejimi ve Türkiye'deki STK'ların bu alana katılma biçimleri, sağladıkları katkı ve politika oluşturma, uygulama ve denetleme rollerini gerçekleştirmedeki etkinlikleri incelenecektir. Akdeniz Eylem Planı (MAP), sivil toplum aktörleriyle işbirliğine önem verdiği ve aşağıda daha ayrıntılı ele alınacağı gibi, çeşitli mekanizmalarla STK katılımına alan açtığı için özellikle önemlidir. Ayrıca, yine aşağıda görüleceği üzere Akdeniz'i koruma çalışmaları Türkiye'deki pek çok çevre örgütünün çalışmaları içinde önemli bir yer tutar.

III. Çevre rejimlerinin oluşmasında ve etkinliğinde sivil toplum örgütlerinin rolü: Akdeniz Eylem Planı/Barselona Sözleşmesi

Akdeniz Eylem Planı/Barselona Sözleşmesi: kurumsal yapı, ulusötesi aktörlerle etkileşim ve etkinlik

Akdeniz Eylem Planı'nın (MAP) koruma altına almayı amaçladığı Akdeniz bölgesi pek çok çevresel tehditle karşı karşıyadır. Bu tehditlerin önemli bir kısmı sanayileşme ve şehirleşmeden kaynaklanmaktadır. Sanayileşme ve şehirleşmenin yarattığı sorunlar arasında, atık su ve kentsel yüzey akıntısı, katı atıklar, ağır metal ve kimyasal maddeler içeren sanayi atıkları, kıyı şeridinin betonlaşması ve turizm sektörünün kontrolsüz gelişimi sonucu oluşan fiziksel tahribatla birlikte doğa

¹⁷ STK katılımının desteklenmesi hem tabandan gelen katılımcı yaklaşımlara önem verilmesi hem de karar alıcıların STK katılımına açık olması ile gerçekleşmektedir. Çölleşme ile Mücadele Sözleşmesi'nde hem katılımın bu iki şekilde de desteklenmesi, hem de STK'ların homojen bir grup olarak ortak talepler oluşturabilmesi, müzakerelerde etkin rol oynamalarını sağlamıştır. Kyoto Protokolü müzakerelerinde ise ekonomik kaygılar güden karar alıcılar katılım kanallarını görece kapalı tutmuştur. STK'ların da kendi içlerinde yüksek çeşitlilik sergilemeleri ve özellikle de özel sektör temsilcilerinin farklı kaygılar gütmesi güçlü ortak talepler ortaya koymalarını engellemiştir. Bunun sonucunda da, Kyoto Protokolü müzakerelerine STK etkisi sınırlı olmuştur (Corell ve Betsill, 2001).

yaşam alanının ve biyoloji çeşitliliğinin yok olması, deniz sularında kentsel atıkların oluşturduğu çökeltilerin birikmesi (ötrofikasyon) ve kum erozyonu sayılabilir (Avrupa Çevre Ajansı 2006; Greenpeace 2009). İklim değişikliği sonucu Akdeniz'de biyolojik çeşitlilik değişime uğramış ve biyolojik istilalar başlamıştır. Bunların dışında, balık stoklarının tükenmesine neden olan aşırı balıkçılık ve trol avcılığı, ciddi bir petrol kirliliğine yol açan deniz taşımacılığı ve deniz çiftliklerinin yaygınlaşması Akdeniz'i tehdit eden diğer sorunlardır (Avrupa Çevre Ajansı 2006; Greenpeace 2009).

MAP, 1975 yılında Birleşmiş Milletler Çevre Programı'na (UNEP) bağlı olarak geliştirilmiş ve Akdeniz'in etkin korunmasını bölgesel işbirliği oluşturarak sağlamayı amaçlamıştır. Bölgesel denizleri korumaya yönelik ilk çevre programı olan MAP, Akdeniz'e kıyısı olan tüm ülkeleri ve Avrupa Birliği'ni kapsamaktadır. MAP'ın hukuki çerçevesini, 1976 yılında imzalanan ve 1978 yılında yürürlüğe giren Akdeniz'in Kirliliğe Karşı Korunması Sözleşmesi (Barselona Sözleşmesi) oluşturmaktadır. Barselona Sözleşmesi, Akdeniz'in Kara Kökenli Kaynaklardan Kirlenmeye Karşı Korunması Hakkında Protokol, Akdeniz'in Gemi ve Uçaklardan Vaki Olan Boşaltma Sonucu Kirlenmesinin Önlenmesine Dair Protokol, Fevkalade Hallerde Akdeniz'in Petrol ve Diğer Zararlı Maddelerle Kirlenmesinde Yapılacak Mücadele ve İşbirliğine Ait Protokol, Akdeniz'de Özel Koruma Alanlarına İlişkin Protokol, Akdeniz'de Tehlikeli Atıkların Sınırötesi Hareketleri ve Bertarafından Kaynaklanan Kirliliğin Önlenmesi Protokolü, Akdeniz'de Kıta Sahaneliği, Deniz Yatağı ve Deniz Dibi'nin Keşfi ve İşletmesinden Kaynaklanan Kirliliğin Önlenmesi Protokolü ve Bütünleşik Kıyı Alanları Yönetimi Protokolü olmak üzere 7 protokolden oluşmaktadır (Algan, 2003; Algan, 1995; Frantzi, 2008; Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, erişim 02.11.2011). MAP'ın içeriği 1995 yılında genişlemiş ve 1992'de yapılan BM Çevre ve Kalkınma Konferansı'nın da etkisiyle, deniz kirliliğini önlemeye yönelik plan, Akdeniz'de sürdürülebilir kalkınmayı sağlama hedefiyle yeniden yapılandırılmıştır. 1995'te kabul edilen genişletilmiş yeni plan (MAP II), 1995'te Barselona Sözleşmesinin de yenilenmesiyle desteklenmiştir. 2004'te yürürlüğe giren yeni Akdeniz'in Deniz Çevresinin ve Kıyı Alanlarının Korunması Sözleşmesi (Barselona Sözleşmesi) çevresel etki değerlendirme şartı, ihtiyatlılık ilkesi, 'kirlüten öder' ilkesi gibi bir takım yeni prensipler benimsemektedir. Son olarak, hâlihazırda var olanlara 2008 yılında imzalanan Bütünleşik Kıyı Alanları Yönetimi Protokolü eklenmiştir.

MAP'ın kurumsal yapısına baktığımızda, Sekretarya ve iki yılda bir yapılan Taraflar Konferansı'nın öne çıktığını görüyoruz. İki toplantı arasında ise, dönüşümlü olarak altı Taraf ülkenin temsilcilerinden oluşan Büro, Sekretarya'yı yönlendirmektedir (Frantzi, 2008). MAP'ın çevre değerlendirmesini ise (Environmental Assessment Component) Akdeniz'de Kirliliği Denetleme ve Araştırma Eşgüdüm Programı (Coordinated Pollution Monitoring and Research

Program in the Mediterranean- MED POL) yapmaktadır. Bunun yanı sıra, MAP ve Barcelona Sözleşmesi, Mavi Plan ve Öncelikli Eylem Planı gibi politika oluşturma programları ile desteklenmektedir. Bu yapıya, MAP ve Barcelona Sözleşmesinin yeniden yapılandırılması sürecinde Akdeniz Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu (MCSD) eklenmiştir. Bir danışma organı olan Komisyon Akdeniz havzasında sürdürülebilir kalkınma politikaları geliştirmek ve desteklemek için kurulmuştur. MAP, programını 6 bölgesel faaliyet merkezi (RAC) aracılığıyla adem-i merkeziyetçi kanallarla gerçekleştirmektedir. Her merkez farklı konularda uzmanlık geliştirerek MAP'ın uygulanmasını desteklemektedir (Frantzi, 2008; Algan, 2003).

Akdeniz havzasının korunması ve sürdürülebilir pratiklerin yerleştirilmesi amacını taşıyan MAP temelli çevre rejiminin işleyişi ve etkinliğiyle ilgili bir faktör de MAP'ın ulusötesi aktörlerle ilişkisidir. Bu bağlamda en önemli bölgesel aktör Avrupa Birliği'dir. Hem Avrupa Birliği'nin (AB) kendisi rejimin üyesidir, hem de AB üyelerinden bazıları Barcelona Sözleşmesi'ne taraftır. Bunun dışında, MAP, Barcelona Süreci olarak da bilinen Avrupa-Akdeniz Ortaklığı'yla etkileşim içindedir. Örneğin, 2005'te düzenlenen Avrupa-Akdeniz Ortaklığı'nın 10. yıl dönümündeki zirvede, Akdeniz'in 2020'ye kadar temizlenmesi hedefini taşıyan Horizon 2020 girişimi başlatılmıştır. Bu girişim, benzer hedeflere sahip programlarla işbirliği yapılacağı ve bu bağlamda, özellikle MAP'ın rolünün altını çizmiştir (European Commission, 2011; Frantzi, 2008). Akdeniz Eylem Planı Koordinasyon Birimi ve AB Komisyonu İşbirliği Çalışma Programında, MAP Sekreteryası ve AB Komisyonu, özellikle de MAP ve Avrupa-Akdeniz ortaklığı arasındaki işbirliği ve sinerjinin geliştirilmesi gerekliliği vurgulanmıştır. Bu çerçevede karşılıklı bilgi ve oluşturulan politika ve girişimlerle ilgili görüş alışverişi hedeflenmiştir (European Commission, 2011). Aynı zamanda, güçlendirilen işbirliği, benzer politika ve faaliyetlerin tekrarını önleyecektir. Bu işbirliği programının üstüne inşa edilen Avrupa Çevre Ajansı (EEA) ve MAP 2006-2008 Ortak Çalışma Planı, Akdeniz çevre rejiminde MAP'ın ulusötesi aktörlerle ilişkilerinin bir diğer ayağını oluşturmaktadır. EEA ve MAP bu çalışma planıyla, çevre durum değerlendirme raporları, veri toplama, çevresel etki çalışmaları, ortaklık ve ağ kurma ve bilgi ve iletişim gibi faaliyetler aracılığıyla, işbirliğini daha yapısal bir çerçeveye oturtmayı planlamaktadır (EEA UNEP/MAP, 2010).

MAP'ın ulusötesi aktörlerle etkileşimi AB ile sınırlı değildir. Diğer bir deyişle, Akdeniz havzasında koruma, kirliliği önleme ve sürdürülebilirliği gerçekleştirme hedeflerini taşıyan MAP temelli çevre rejimi, farklı uluslararası kuruluşları barındırmaktadır. Bunların içinde öne çıkanlardan biri, bir fon kuruluşu olan Küresel Çevre Fonu (GEF)'dur. Son olarak MAP çerçevesinde bir araya gelen pek çok farklı ulusötesi aktörün kurduğu Akdeniz İçin Stratejik Ortaklık, küresel çevre rejimlerini oluşturan farklı aktörlerin çeşitliliğini ve çok sesliliğini göstermesi açısından çok iyi bir örnektir. MAP ve GEF'in yanı sıra, UNEP Çevre Politika

Uygulama bölümü (UNEP/EPI), Dünya Bankası (WB), UNESCO Uluslararası Su Programı (UNESCO/IHP), Gıda ve Tarım Örgütü (FAO), BM Sanayi ve Kalkınma Teşkilatı (UNIDO), AB Horizon 2020 girişimi ve AB Komşu ve Ortak Ülkeler için sonuca yönelik Denetleme Programı (EU Results-oriented Monitoring Program for European Neighborhood and Partnership Countries) gibi ulusötesi aktörler ortaklığın içindedir. Bunların yanı sıra, Küresel Su Ortaklığı-Akdeniz (GWP-Med), Akdeniz ülkelerindeki çevre ve kalkınma STK'ları federasyonu Çevre, Kültür ve Sürdürülebilir Kalkınma için Akdeniz Bilgi Ofisi (MIO-ECSDE) ve WWF gibi STK'lar da Akdeniz için Stratejik Ortaklıkta yer almaktadır.

Bu tip işbirlikleri mali kaynak sağlama açısından da gerekli görülmektedir. MAP bütçesi GEF ya da AB ve Dünya Bankası çevre programlarıyla kıyaslandığında çok düşük kalmaktadır. MAP kurulduğunda UNEP'in mali katkısı oldukça büyük olmuştur ancak MAP kurumsallaşıp, özerkleştikten sonra bütçeyi üye ülkelerden aktarılan kaynaklar oluşturmaya başlamıştır (Algan, 1995; Frantzi, 2008). Bir yandan, MAP üye ülkeler için donör kuruluş olarak değil, üye ülkelerin çevre korumada etkinliğini arttırmak için kolaylaştırıcı olarak tasarlanmıştır. Bu yüzden bütçesinin düşüklüğü bir sorun olarak düşünülmemeyebilir. Öte yandan, MAP'ın etkili bir biçimde uygulanamayışının bir sebebi olarak kısıtlı finansal imkânları gösterilmektedir (Frantzi, 2008).

Barselona Sözleşmesi'nin sağladığı hukuki çerçeve, MAP'ın kurumsal yapısı, ulusötesi yapılar ve hükümet dışı aktörlerle ilişkilerinin oluşturduğu ağlarla ortaya çıkan bu bölgesel çevre rejiminin etkinliği en çok tartışılan konulardan birisidir. Kurulduğunda etkin bir rejim olarak değerlendirilen MAP (Haas, 1989), yıllar içerisinde Akdeniz'in korunmasına ve sürdürülebilir bir yaşam alanı oluşturulmasına çözüm üretme kapasitesini yitirmiştir (Costa, 2010; Frantzi, 2008; Kütting, 2000; Greenpeace, 2009). MAP'ın aktif olarak katkı yaptığı hususlardan biri bölgesel işbirliğidir. Akdeniz havzasındaki bütün ülkeler, farklılıklarına ve kimilerinin arasındaki çatışmalı ilişkilere rağmen MAP çerçevesinde bir araya gelmişlerdir (Frantzi, 2008).¹⁸ MAP, bölgede çatışmalı ilişkiler ve ekonomik farklılıklar yüzünden gerçekleşmesine güç gözüyle bakılan bir işbirliğini başlatması açısından başarılı bir uluslararası rejim örneği olarak değerlendirilmiştir (Kütting, 2000). MAP aynı zamanda, üye ülkelerde çevre ve deniz kirliliği üzerine çalışan uzmanları destekleyerek, bu grupların Akdeniz'in korunması doğrultusunda politika yapmasına katkıda bulunmalarında önemli rol oynamıştır (Haas, 1989).¹⁹

¹⁸ İsrail ve Arap ülkelerinin uluslararası bir alanda bir araya geldiği ilk vesilelerden biri MAP müzakereleridir. O dönemde sorunlu ilişkileri olan Yunanistan ve Türkiye de, MAP çerçevesinde aynı yapının içinde yer almıştır. MAP bütün Akdeniz ülkelerinin bir araya geldiği ve ortak kararlar aldığı bölgedeki tek yapıdır (Frantzi, 2008).

¹⁹ Çevre bilimci, deniz bilimci, mikrobiyolog, fizikçi ve şehir planlamacı gibi çeşitli dallardan bir grup bilim insanı MAP'ın üye ülkelerde uygulanmasında önemli rol oynamışlardır. Bu uzmanlarla birlikte

1970'lerin başında Akdeniz ülkelerinde kirliliği önlemek için çok az önlem alınmıştı. MAP rejiminin oluşturulmasıyla birlikte, üye ülkeler planda yer alan hedefleri gerçekleştirmek için çeşitli adımlar atmışlardır. Bu değişimin içinde Akdeniz ülkelerinde çevre sorunlarının aciliyetinin kabulü, tehlikeli atıklarla ilgili uluslararası anlaşmaların imzalanması ve çevre bakanlıklarının ve müsteşarlıklarının kurulmasını saymak mümkündür (Haas, 1989). Kurulduğu senelerde MAP temelli rejimin şartlarına uyum, oldukça yüksektir (Haas, 1989; Costa, 2010). Haas'a göre rejimin şartlarına uyumu en iyi açıklayan etmen konuyla ilgili uzmanların ulusal düzeyde politika yapılmasına ne kadar katkıda bulunabildikleridir. Akdeniz'in korunmasına yönelik savunuculuk yapan bilim insanları, UNEP temsilcileri ve üye ülkelerin devlet yetkililerinden oluşan gruplar ne kadar güçlüyse, Akdeniz ülkelerinde MAP temelli rejimin uygulanması o kadar etkin gerçekleşmiştir (Haas, 1989). Ancak uzun dönemde, Akdeniz'in korunması ve sürdürülebilir pratiklerin yerleşmesi gibi çevreyle ilgili hedeflerde MAP yetersiz kalmıştır. Her ne kadar MAP, üye ülkelerin önceliklerini değiştirmelerine ve daha güçlü ulusal çevre politikaları düzenlemelerine etki ettiyse de (Frantzi, 2008), bölgedeki çevre sorunlarının boyutu ve aciliyeti göz önüne alındığında, MAP temelli çevre rejiminin etkisinin zayıf olduğu görülmektedir. Aşırı balıkçılık, kirlenme, kıyı tahribatı ve iklim değişikliği Akdeniz'de biyo-çeşitliliği tehdit etmektedir (Greenpeace, 2009). Akdeniz'in korunması için 30 yıla yakın zamandır çalışan Greenpeace'in son yayınladığı rapor, Akdeniz korunması açısından çok ciddi ve kaygı verici örnekler içermektedir. Mavi yüzgeçli orkinos, kılıçbalığı, köpekbalığı gibi deniz canlılarının stokları, yavrulama alanlarının korunamaması ve stokların sömürülmesi sonucunda çökmüştür (Greenpeace, 2009). Akdeniz'in yaklaşık %1'i gerektiği gibi koruma altındadır.

MAP temelli çevre rejiminin etkisiz kalmasını açıklayan pek çok faktör mevcuttur. Kurumsal yapı ve karar alma süreçleri BM sisteminin altında yer almaktadır, bu da bürokratik engeller oluşturmaktadır. Katı mekanizmalarla işleyen kurumsal yapı esnekliğe izin vermemektedir. Örneğin, 2 senede bir yapılan Taraflar Konferansları ve arada yapılan çeşitli bölgesel ve tematik toplantıların sıklığı, alınan kararların uygulanmasına zaman bırakmamaktadır (Frantzi, 2008). Aynı zamanda, MAP çerçevesinde MCS, MED POL ve bölgesel faaliyet merkezleri gibi çok çeşitli birimlerin yer alması, koordinasyonu zorlaştırmaktadır. Örneğin, bölgesel faaliyet merkezleriyle MAP Sekretaryası arasındaki ilişkinin niteliği

UNEP görevlileri ve üye ülkelerin orta kademe devlet yetkililerinin oluşturduğu grup, hem UNEP Sekretarya'sında, hem de ulusal karar alma mekanizmalarında yer alarak, MAP rejiminin amaçlarına uygun koruma ve kirliliği önleme politikaları yapılmasına ön ayak olmuşlardır (Haas, 1989). Ayrıca uygulamaların ve kirliliği önleyici önlemlerin denetlenmesi işini üstlenmişlerdir. Uzmanlardan oluşan bu yeni aktörlerin rejimin uygulanması ve güçlendirilmesi adına savunuculuk yapmaları sonucunda, hükümet politikaları giderek uzmanların çevre yaklaşımını ve kaygılarını yansıtmaya başlamıştır (Haas, 1989).

netleştirilmemiştir. Öte yandan, bölgesel faaliyet merkezleri finansal kaynaklardan pay almakta ama etkin çalışmamaktadırlar. MCSDD de kurulmasından bu yana Sürdürülebilir Kalkınma için Akdeniz Stratejisi'nden başka somut bir politika üretmediği için eleştirilmektedir (Frantzi, 2008). MAP'ın bu çoklu yapısının dışında, bölgede başka organizasyon, anlaşma ve inisiyatiflerin de bulunması çevre koruma açısından koordinasyonsuzluk yaratmakta ve doğan boşluklar üye ülkelerin taahhütlerini yerine getirmemesini kolaylaştırmaktadır (Greenpeace, 2009).²⁰ MAP'ın etkinliğini azaltan bir diğer faktör, ilgili konuların Bakanlar düzeyinde ele alınmamasıdır (Frantzi, 2008).

Daha genel bir problem, çevre rejimlerinin temelde gönüllülük üzerine kurulu yapılar olmasıyla ilgilidir. MAP'ın hukuki çerçevesini oluşturan Barcelona Sözleşmesi de, diğer çevre anlaşmaları gibi, üye ülkelerin onaylamasıyla yürürlüğe girmiştir. Bazı Protokoller ise hala onaylanmamıştır. Barcelona Sözleşmesinin, protokollerinin ve MAP'ın 1995'te yenilenmiş olması sorunu karmaşıklaştıran MAP'a özgü bir etkidir. Dolayısıyla, MAP temelli çevre rejimi ilk protokoller, değiştirilmiş protokoller ve henüz yürürlüğe girmemiş protokollerden oluşmaktadır. Bu da Sözleşme'ye uyum ve uygulamayı güçleştirmektedir. Barcelona Sözleşmesi'nin hukuki bağlayıcılığına rağmen yaptırım mekanizmaları olmaması, üyeler arasında keyfi uygulamalara yol açmaktadır. AB, çevre kurallarını ihlal eden üye ülkelere para cezası uygulayabilmekteyken, MAP temelli rejimin böyle bir yaptırım gücü yoktur (Frantzi, 2008). Ayrıca, Sözleşme'nin şartlarına uyulup uyulmadığı da etkin biçimde kontrol edilememektedir. Var olan ulusal raporlama sistemi, denetleyen denetlenenin aynı olması açısından anlaşılabilir sebeplerle sakıncalı görülmektedir.

Sivil toplum aktörlerinin çevre siyasetinde giderek daha çok yer aldığı yukarıda ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Bu bağlamda, STK'ların, çevre rejimlerinin uygulama ile ilgili sorunlarını azaltmak için oynayabilecekleri rollerin altı çizilmiştir. MAP temelli çevre rejimi de, Akdeniz'in korunması için yapılacak işbirliği ve politikaların hayata geçirilmesinde STK'lara önemli bir pay biçmiş ve çeşitli vesilelerle STK'ların katılımına olanak sunmuştur. Barcelona Sözleşmesi'nde 1995'te yapılan değişiklik kapsamında, kamuoyunun bilgilendirilmesi ve katılımının sağlanması vurgulanmıştır. Ayrıca, taraf devletlerin onayına bağlı olarak STK'ların Taraflar Konferansı toplantılarına gözlemci statüsüyle katılabilecekleri

²⁰Bölgedeki MAP dışındaki organizasyonlar, anlaşmalar ve inisiyatifler arasında Akdeniz için Genel Balıkçılık Komisyonu (GFCM), Uluslararası Atlantik Orkinoslarını Koruma Komisyonu (ICCAT), Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi, Londra Protokolü ve Konvansiyonu, Gemilerden Kaynaklı Kirliliği Önlemek için Konvansiyon, BM Gıda ve Tarım Örgütü (FAO) bağlantılı anlaşmalar, AB sektörel ve çevresel politikaları, AB Akdeniz Stratejisi, Akdeniz için Birlik ve AB'nin komşuluk politikası sayılabilir (Greenpeace, 2009).

yönünde değişiklik yapılmıştır.²¹ 1999'da 11. Taraflar toplantısında alınan kararla 2001'de yapılan bir çalışma MAP'ın STK ortaklarıyla işbirliğini uzun dönemli katılımcı bir stratejiye dayandırmasını öngörmüştür.²² Yine sivil toplum aktörlerine seslerini duyurabilecekleri bir platform oluşturmayı amaçlayan Euromed Sivil Forumu, STK'ların devletlere politika önerileri yapmalarına olanak sunmaktadır. Ayrıca, Akdeniz Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu'nda taraf olan ülkelerin yanı sıra STK'lar da üye olarak yer almaktadır. Komisyonun hazırladığı Akdeniz Sürdürülebilir Kalkınma Strateji (MSSD) belgesinde STK katılımına sıkça referans verilmiş ve temel oluşturulmuştur. Sivil toplumun katılımının kuvvetli bir şekilde desteklenmesi gerektiğine dair çeşitli notlar düşülmesi rejimin en azından prensip olarak katılımcılığı desteklediğini göstermektedir ancak katılımın hangi mekanizmalarla gerçekleşebileceği somut olarak ele alınmamıştır (MSSD, 2005: 6, 8, 21, 23, 25, 26).

Yine yukarıda tartışıldığı üzere, STK'ların rejime katılımının koşulsuz olumlu etki yapacağını düşünmek yanıltıcı olur. Sivil toplum aktörlerinin çevre korumada ve çevre rejimlerinin yükümlülüklerinin yerine getirilmesinde ne kadar etkin olabilecekleri, içinde buldukları ilişkiler ağının niteliğine ve etkileşimlerin işbirliği, çatışma veya kooptasyona dayalı olup olmadığına bağlıdır. Bir sonraki bölümde, MAP/Barselona Sözleşmesi çerçevesinde STK'ların ne kadar etkin bir rol oynayabildiği Türkiye örneği üzerinden değerlendirilecektir.

*MAP/Barselona Sözleşmesi sürecinde Türkiye ve STK'ların katkısı:*²³

1976 yılında imzalanan Barselona Sözleşmesi ve ona bağlı olarak Akdeniz havzasının farklı sorunlarına çözüm üretmeyi amaçlayan protokoller, 1978 yılında yürürlüğe girmiş ve geçen 35 yıl içerisinde genişleyip yenilenmiştir. Türkiye ise Barselona Sözleşmesine taraf olma kararını 1981 yılında resmileştirmiş ve süreç içerisinde eklenen protokolleri ve yapılan değişiklikleri onaylayarak MAP rejimine katılımını genişletmiştir (Algan, 2003; Algan, 1995).²⁴

²¹ Barselona Sözleşmesi, http://195.97.36.231/dbases/webdocs/BCP/bc95_Eng_p.pdf, (Erişim 7.12.2011)

²² MAP-STK 2001 toplantısı sonuç bildirgesi (MAP cooperation with its partners in civil society, http://195.97.36.231/acrobatfiles/01WG184_2_Eng.pdf, 2001).

²³ Türkiye'nin MAP/Barselona çevre rejimine katılımı ve uygulanması sürecinde STK'ların oynadığı rolün incelendiği bu bölümde yazarın STK'larla yaptığı görüşmeler temel alınmıştır. Görüşmeler STK temsilcileriyle yapılmıştır. Özellikle süreçte rol oynamış ve/veya MAP'a dâhil olan STK'lar seçilmiştir. Görüşmelerde açık uçlu soru tekniği kullanılmıştır. Görüşmeler yaklaşık 1 saat sürmüştür.

²⁴ Türkiye, Akdeniz'in Gemi ve Uçaklardan Vaki Olan Boşaltma Sonucu Kirlenmesinin Önlenmesine Dair Protokolü ve Fevkalade Hallerde Akdeniz'in Petrol ve Diğer Zararlı Maddelerle Kirlenmesinde Yapılacak Mücadele ve İşbirliğine Ait Protokolü 1981 yılında onaylamıştır (Algan, 1995). Akdeniz'in Kara Kökenli Kaynaklardan Kirlenmeye Karşı Korunması Hakkında Protokole 1987 yılında, Akdeniz'de Özel Koruma Alanlarına İlişkin Protokole ise 1988 yılında taraf olmuştur (ibid). Bu protokol Akdeniz'de Özel Koruma Alanları ve Biyolojik Çeşitlilik olarak 1995 yılında revize edilmiştir (<http://www.ozelcevre.gov.tr/icerik-12-Uluslararası-Sozlesme.html>, erişim 23.11.2011). Akdeniz'de

Türkiye'de Barcelona Sözleşmesinin imzalanması sürecinde sivil toplumun katkısı önemlidir. Burada özellikle Greenpeace Akdeniz'in rolü öne çıkmaktadır.²⁵ Aslında, Greenpeace daha geniş bir eksenle Akdeniz'deki kirlenmeye dikkat çekerek ve Barcelona Sözleşmesi gibi hukuki bir çerçevenin gerekliliğinin altını çizerek Barcelona Sözleşmesi'nin oluşturulması için bölgesel kampanya yürütmüştür.²⁶ Greenpeace'in, kendi uzmanlık alanları doğrultusunda zaten toksik atıklar ve denizlerde kirlenme üzerine çalışıyor olması, Akdeniz'i korumaya muhtaç bir ekolojik sistem olarak Greenpeace'in ilgi alanına dahil etmiştir. Dolayısıyla Greenpeace, 'tüm Akdeniz'i kapsayacak ve öncelikle Akdeniz'deki kirliliği önleyecek bir acil eylem planı' oluşturulması için yaygın kamuoyu çalışmaları, bilimsel çalışmalar ve yoğun lobi faaliyetleri yürütmüştür. Barcelona Sözleşmesi'nin ortaya çıkmasından sonraki aşamada da, Greenpeace etkin bir rol oynamaya devam etmiştir. Anlaşmanın, Akdeniz'e kıyısı olan ülkelerin kendi bünyelerinde onaylanması sürecinde Greenpeace bu ülkelerde baskılarını sürdürmüştür.²⁷ Aynı şekilde, Türkiye'de 1995'te değiştirilmiş Sözleşme'nin imzalanması ve onaylanması talebiyle Çevre Bakanlığı'nın ilgili birimleri ile bağlantı kurup, bilgi alış veriş ve lobi faaliyetleri ile bağlantının sürekliliğini sağlayan Greenpeace Akdeniz, çevre rejimlerinin kurulmasında sivil toplum örgütlerinin nasıl etkin olabileceğine dair iyi bir örnektir.

Türkiye'de MAP'ın uygulanma sürecine Greenpeace Akdeniz'in yanı sıra SAD-AFAG, TÜDAV, TURMEPA, Akdeniz Kıyı Vakfı (MEDCOAST Foundation) ve TEMA üye kuruluş olarak dâhil olmuştur. Bu STK'lar yapılan Taraflar toplantılarına ve diğer ilgili toplantılara katılmaktadırlar. Bunun dışında, farkındalık yaratmak için zaman zaman yerel düzeyde etkinlikler düzenlemektedirler. Örneğin, TURMEPA Bütünleşik Kıyı Alanları Yönetimi Protokolü'nün imzalanması çerçevesinde Datça'da 'Kıyı günü' düzenlemiş ve bu protokolü imzalamamış olan Türkiye devleti üzerinde baskı yaratmıştır.²⁸ Ayrıca, STK'lar uzmanlık alanlarında yaptıkları araştırmaları ve elde ettikleri verileri MAP'ın öngördüğü koruma alanları oluşturmakta kullanmıştır. Mesela, rejimin uygulanmasındaki aktif çabalarıyla özellikle öne çıkan SAD-AFAG, nesli tehlikede olan Akdeniz fokları üzerine yaptıkları araştırma ve gözlemleri, Akdeniz foku özel koruma alanları önermek için kullanmışlardır. 1998'de önerilen 12 alandan 5'ini Çevre ve Orman Bakanlığı fok

Tehlikeli Atıkların Sınırtesi Hareketleri ve Bertarafından Kaynaklanan Kirliliğin Önlenmesi Protokolü 2003 yılında yürürlüğe girmiştir (<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5007.html>, erişim 23.11.11). Bütünleşik Kıyı Alanları Yönetimi Protokolünü ise Türkiye henüz imzalamamıştır.

²⁵ Bu süreçte çalışan diğer ulusal ölçekli STK Sualtı Araştırmaları Derneği'dir (SAD).

²⁶ Bu yazıda Greenpeace, tüm bölgesel örgütlenmelerini aynı şemsiye altında toplayan Greenpeace International yerine kullanılmıştır. Greenpeace Akdeniz ise, Greenpeace'in Türkiye'de faaliyet gösteren ve Akdeniz bölgesinde örgütlenmiş ayağıdır.

²⁷ STK temsilcisiyle yapılan görüşme, 30.03.2010.

²⁸ STK temsilcisiyle yapılan görüşme, 01.12.2009.

koruma alanı ilan etmiştir (Savaş ve Kıracı, 2002). Rejimin uygulanmasında STK'ların oynadığı rolün diğeri bir yönü ise Barselona Sözleşme'sini çevre korumada araç olarak kullanmaktadır. SAD-AFAG, 2006 yılında kıyı yönetmeliğinde yapılması planlanan ve özellikle Alaçatı ve Çeşme civarındaki kıyılarda yapılaşma, altyapı ve yol inşaatına izin veren düzenlemeler içeren değişiklik tasarısına karşı çıkarak, Greenpeace Akdeniz ve Doğa Derneği ile ortak bir basın bildirisini yayınlamıştır. Bu bildiri de, yapılaşmanın kıyılardaki doğal yaşamı alanlarını ve biyolojik çeşitliliği tehdit ettiğinin altı çizilmiş ve değişikliklerin Türkiye'nin taraf olduğu Barselona Sözleşmesi'ne aykırı olduğu vurgulanmıştır (Kıracı, 2006).

Ancak STK'ların çevre rejimlerinin kurulmasında ve uygulanma süreçlerinde oynadıkları rol, çevre korumanın sürdürülebilir olacağı anlamına gelmemektedir. Akdeniz'deki MAP temelli çevre rejimi de, yukarıda ayrıntılı bir şekilde ele alınan sorunlar yüzünden işlevsiz hale gelmiştir. Sürdürülebilirlik için gerekli en önemli şart, iyi uygulamadır ancak bu STK'lardan çok, alınan kararları uygulamaya koyacak olan devletlere bağlıdır. Barselona Sözleşme'sine taraf olan devletlerin uygulamaya geçmekte yavaş davranması rejimi zayıflatmış ve Akdeniz'de kirliliğin ve bozulmanın önüne geçilememiştir. Türkiye'de rejimi etkisiz kılan sorunlar arasında anlaşmanın yükümlülüklerinin kimilerinin yerine getirilmemesi, Sözleşmeye bağlı olarak çok az yasa ve yönetmelik geliştirilmesi ve kamu kurumlarının anlaşmanın gerekleri konusundaki bilgi eksikliği sayılabilir. Anlaşmanın yerine getirilen yükümlülükleri ise, genellikle kâğıt üzerinde kaldığından, diğeri bir deyişle, uygulamanın önündeki engeller kaldırılmadığından etkisiz kalmıştır. Bu uygulama eksikliğine örnek olarak özel çevre koruma (ÖÇK) bölgeleri verilebilir. ÖÇK'lar Barselona Sözleşme'si çerçevesinde ve MAP çerçevesinde ilan edilmiş alanlardır fakat amaçlarına uygun olarak kullanılamamıştır. Dolayısıyla yukarıda tespit edildiği gibi anlaşma yükümlülüklerine uyum kâğıt üzerinde kalmıştır. ÖÇK bölgeleri Barselona Sözleşmesinden çıkan ancak uygulama eksikliği yüzünden koruma amacını yerine getiremeyen etkisiz kalmış bir araçtır. Örneğin Gökova ÖÇK bölgesi olmasına rağmen çevre için tehdit oluşturan termik santral ve sürdürülebilir olmayan balıkçılık yöntemlerinden etkilenmektedir. Bu da STK'ları alternatif koruma araçları aramaya yöneltmiştir.²⁹ Uygulama eksiklikleri MAP temelli rejimin STK'lar tarafından etkisiz olarak değerlendirilmesine yol açmış ve STK'ların katkısını olumsuz etkilemiştir.³⁰

STK'ların yapabileceği katkıyı azaltan bir diğeri etken devletin sivil toplum katılımını sınırlama eğilimidir. Diğeri bir deyişle MAP temelli çevre rejiminin, STK'ların katılımını destekleme yönünde benimsediği prensip de devlet tarafından biçimsel olarak hayata geçirilmektedir. Bunun iyi bir örneği MAP tarafından

²⁹ STK temsilcisiyle yapılan görüşme, 30.03.2010.

³⁰ STK temsilcisiyle yapılan görüşme, 30.03.2010.

başlatılan biyolojik çeşitlilik için acil eylem planının hazırlanması sürecidir. Süreç çerçevesinde MAP, taraf ülkelerden kıyı ve denizlerindeki biyolojik çeşitliliğin durumunu yansıtan ulusal raporlar ve biyolojik çeşitliliğin korunması için önlemler içeren ulusal planlar hazırlamalarını istemiştir. Bunu müteakip, Türkiye'de ulusal rapor ve planları hazırlaması için kurulan kurula, Çevre ve Orman Bakanlığı biyolojik çeşitlilik ve koruma konularında çalışan hiçbir STK'yı dâhil etmemiştir (Savaş, 2003).³¹ STK'lar ve diğer ilgili kuruluşlar ancak hazırlanan raporların değerlendirilmesi için yapılan bir çalışmaya davet edilmiştir. Bu aşamada da, yapılan eleştiri ve öneriler dikkate alınmamış ve stratejik eylem planları, içerikleri paylaşılmadan ÖÇK bölgeleriyle ilgili bölgesel faaliyet merkezine (RAC/SPA) sunulmuştur. STK'ların eleştiri ve önerilerinin göz ardı edilmesi sonucunda, nesli tükenmekte olan Akdeniz foku gibi çok önemli bir tür stratejik eylem planında korunmaya alınmamıştır.³² Konuyu MAP düzeyinde takip eden SAD-AFAG, RAC/SPA'dan devletler üzerinde yaptırım güçlerinin olmadığı cevabını almıştır (ibid.) Bu örnek, STK-devlet ilişkilerinin niteliğinin STK'ların ne kadar etkin olabileceğinin sınırlarını belirlemesi açısından önemlidir. Ayrıca, çevre rejimlerinin uygulamada gönüllülük prensibine dayanmasının, rejimin etkinliğini belirlediğini göstermesi açısından anlamlıdır.

MAP Sekreteryası sivil toplumla etkileşimini Türkiye'de denizlerle ilgili çalışan bazı STK'ları ortak seçmek suretiyle devam ettirmektedir. MAP temelli çevre rejimine STK'ların katılmasının, çevre örgütlerini devletlerle bir araya getirdiği için önemli olduğu düşünülebilir. Örneğin MAP, Türkiye'de Akdeniz'i koruma konusunda çalışan STK'larla Çevre ve Orman Bakanlığını (yeni Çevre ve Şehircilik Bakanlığı) aynı forumda toplamaktadır. Ancak bunun uygulamadaki zafiyeti değiştirdiği söylenemez. Örneğin Barselona Sözleşmesi'ne ek olarak imzalanan Bütünleşik Kıyı Protokolünü Türkiye'nin onaylaması için TURMEPA'nın baskı yapmasına rağmen Protokol hala onaylanmamıştır.³³ Rejimin işleyebilmesi için devletlerin uygulama konusunda ne kadar samimi olduğu daha belirleyicidir. En azından sivil toplum aktörlerinden güçlü bir baskı gelmediği durumlarda bu geçerlidir ve STK'lar da rejimi etkisiz algıladıkları ölçüde uyguladıkları baskı ve denetimi azaltmaktadır. Bir STK temsilcisinin belirttiği gibi 'her zaman bir anlaşmanın varlığı bir araçtır ama ciddiye alınmayan bir anlaşma STK'ların da çalışmasını güçleştirir'.³⁴ Bu alıntı iki önemli noktanın altını çizmektedir. Birincisi, STK'ların katkısı rejimlerin oluşturduğu norm, standart ve önlemlerin uygulanması ile yakından ilişkilidir. İkincisi ise, bir anlaşmanın bütün uygulama eksikliklerine

³¹ Çevre ve Orman Bakanlığı 2011 yılında, Çevre ve Şehircilik ve Orman ve Su İşleri Bakanlığı olmak üzere iki ayrı Bakanlık olarak yapılandırılmıştır.

³² Akdeniz fokunun Türkiye'de korunması özel bir önem arz etmektedir çünkü kalan az sayıda nüfusun en önemli habitat alanlarından bazıları Türkiye kıyılarındadır.

³³ STK temsilcisiyle yapılan görüşme, 01.12.2009.

³⁴ STK temsilcisiyle yapılan görüşme, 30.03.2010.

rağmen çevre koruma ile ilgili ortak bir alan oluşturmak için bir araç olduğudur. Bu aracın etkin kullanılması, rejime iştirak eden aktörlerin etkileşimine bağlıdır. Akdeniz rejiminde de, bu araç daha etkin kullanmak yönünde bir hareketlenmeden söz edilebilir. Hem STK'ların MAP'ın bölgedeki tüm ülkelerin katılmış olduğu tek politik yapı olması itibariyle MAP'ı canlandırmak için çalışmaya başlamaları, hem de MAP'ın kendisinin son dönemde STK'ların aktif katılımını teşvik etmesi bu hareketlenmeye işaret etmektedir.³⁵

Sonuç

Sonuç olarak çevreye yönelik tehditlerin ortadan kaldırılması ve çok ve çeşitli aktörlerin katılabildiği küresel bir ortak alan yaratılması açısından rejim etkinliği önemli bir konudur ve çokça tartışılmaktadır. Bu bağlamda özellikle sivil toplumun rolü giderek daha fazla vurgulanmaktadır. Ancak sivil toplum aktörlerinin rejime iştirak etmesi çevre korumayı garantilememektedir. Bu makalede baştan sona altı çizilen temel önerilerden biri, STK'ları devlet, uluslararası kuruluşlar ve ekonomik aktörlerle ilişkileri içinde düşünmenin ve değerlendirmenin şart olduğudur. STK'ların kurdukları farklı ilişkilerin stratejilerine ve etkinliklerine bir takım yansımaları vardır. STK'ların çevre koruma ve ortak faydaya yönelik çevre politikalarına katkı yapma kapasiteleri çevre rejimlerinin etkinliğiyle yakından ilişkilidir. Çevre rejimlerinin etkinliğinde uygulamanın taşıdığı belirleyici önem düşünüldüğünde, STK'ların uygulamayı destekleyecek şekilde hem rejimin belirlediği küresel alanda, hem de rejim şartlarının uygulayıcıları devletlere baskı yapmak için ulusal alanda daha aktif olması öngörülmektedir. Son kertede uluslararası rejime riayet, düzenlemelerin ulusal yapıların içinde uygulamaya konmasından geçmektedir. Uygulamanın etkin olarak yürütülmesi açısından sivil toplum aktörlerinin devletlere ulusal düzeyde etki etmesi çok önemlidir ancak rejimin kurumsal yapısının da sivil toplum katkısına (bilgi, uzmanlık, öneri, denetim) açık olması aynı derecede gereklidir. Devletlerin ulusal çıkarlarının çevreyle ilgili küresel ortak faydanın gerisinde kaldığını söylemek için, en azından Akdeniz rejimi çerçevesinde, henüz erkendir.

³⁵ STK temsilcisiyle yapılan görüşme, 30.03.2010. Örneğin Greenpeace Akdeniz, 2009 yılında hazırladığı Akdeniz için deniz yönetimi raporunda getirdiği önerilerle Akdeniz'e yönelik çevresel tehditlerin bertaraf edilmesinin Barcelona Sözleşmesi'ni güçlendirmekten geçtiğini vurgulamıştır.

Kaynakça:

- Algan, N. (1995). *Bölgesel Çevre Yönetiminde Model Arayışları: Akdeniz, Çevre Yazıları: 8*. Ankara: Çevre Bakanlığı.
- Anheier, H., Glasius, M. ve Kaldor, M. (2001). 'Introducing Global Civil Society'. H. Anheier, M. Glasius ve M. Kaldor (eds), *Global Civil Society Yearbook 2001*. Oxford: Oxford University Press.
- Anheier, H. ve Themudo, N. (2002). 'Organizational Forms of Global Civil Society: Implications of Going Global', Helmut, Anheier, Marlies Glasius ve Mary Kaldor, *Global Civil Society* (eds), 2002. Oxford: Oxford University Press.
- Avrupa Çevre Ajansı (2006). Akdeniz Bölgesi Öncelikli Çevre Sorunları Lüksemburg: Avrupa Toplulukları Resmi Yayınlar Ofisi.
- Benhabib, S. (2004). Reclaiming Universalism: Negotiating Republican Self-Determination and Cosmopolitan Norms. *The Tanner Lectures on Human Values*. California: University of California at Berkeley.
- Betsill, M. ve Corell, E. (2001). NGO Influence in International Environmental Negotiations: A Framework for Analysis. *Global Environmental Politics*, 1 (4), 65-84.
- Björkbom, L. (1999). Negotiations over Transboundary Air Pollution: The Case of Europe. *International Negotiation*, 4 (3), 389-410.
- Breitmeier, H. ve Rittberger, V. (2000). 'Environmental NGOs in an emerging global civil society'. Pamela S. Chasek (ed), *The Global environment in the twenty-first century: prospects for international cooperation*. New York: United Nations University Press.
- Brown, D., Khagram, S., Moore, M., ve Frumkin, P. (2000). 'Globalization, NGOs, and Multisectoral Relations'. Joseph S. Nye, ve John D. Donahue (eds), *Governance in a Globalizing World*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Cerit Mazlum, S. (2007). Yerel Politikadan Yeryüzü Politikasına: Küresel Çevre Yönetiminde Çevre Örgütleri. *Sivil Toplum Dergisi*, 5 (20), 91-108.
- Cerit Mazlum, S. (2006). 'Dış Politika Sorunu Olarak Çevre: Rio'dan Johannesburg'a Türkiye'de Çevre Dış Politikası ve STK'lar'. S. C. Mazlum ve E. Doğan (der), *Sivil Toplum ve Dış Politika: Yeni Sorunlar, Yeni Aktörler*. İstanbul: Bağlam.
- Chandhoke, N. (2002). 'The Limits of Global Civil Society'. Helmut, Anheier, Marlies Glasius ve Mary Kaldor (eds), *Global Civil Society 2002*. Oxford: Oxford University Press.
- Clark, J. (2003). *Globalizing Civic Engagement. Civil Society and Transnational Action*. London: Earthscan Publications.
- Conca, K.ve Dabelko, G. (1998). 'Twenty-five Years of Global Environmental Politics'. Ken Conca ve Geoffrey Dabelko, *Green Planet Blues*. Colorado & Oxford: Westview Press.
- Corell, E. ve Betsill, M. (2001). 'A Comparative Look at NGO Influence in International Environmental Negotiations: Desertification and Climate Change'. *Global Environmental Politics*, 1 (4), 86-107.

- Costa, O. (2010). ‘Convergence on the Fringe: The Environmental Dimension of Euro-Mediterranean Cooperation’. *Mediterranean Politics*, 15 (2), 149–168.
- EEA UNEP/MAP Joint Work Plan 2006-2008. Erişim: 01.06.2010
http://195.97.36.231/acrobatfiles/MAPDocAcrobatfiles/eeaMAP20062008_eng.pdf.
- European Commission Horizon 2020. Erişim: 01.11.2011
http://ec.europa.eu/environment/enlarg/med/initiative_en.htm.,
- European Commission Work Program of Cooperation between the MAP Coordinating Unit and the European Commission. Erişim: 01.06.2011
http://ec.europa.eu/environment/enlarg/pdf/map_joint_work_prog.pdf
- Edwards, M. (2004). *Civil Society*. MA: Polity Press.
- Edwards, M. ve Hulme, D. (1996). *Beyond the Magic Bullet. NGO Performance and Accountability in the Post-Cold War World*. Connecticut: Kumarian Press.
- Evans, P. (1997). *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*. Berkeley: University of California Press.
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Farrington, J. ve Bebbington, A. (1993). *Reluctant Partners. NGOs, the State and Sustainable Agricultural Development*. New York & Oxford: Routledge.
- Frantzi, S. (2008). What determines the institutional performance of environmental regimes?: A case study of the Mediterranean Action Plan. *Marine Policy*, 32 (4), 618-629.
- Friedman, E., Jay, Hochstetler, Kathryn ve Clark, A. M. (2005). *Sovereignty, Democracy, and Global Civil Society: State-Society Relations at UN World Conferences*. Albany, NY: State University of New York Press.
- Greenpeace (2009). Akdeniz Deniz Yönetimi, Sürdürülebilir bir gelecek için bir vizyon Amsterdam: Greenpeace International.
- Haas, P. (1989). Do regimes matter? Epistemic communities and Mediterranean Pollution control. *International Organization*, 43 (3), 377-403.
- Hall, J. A. (1995). ‘In Search of Civil Society’. J. A. Hall, *Civil Society, Theory, History, Comparison*. Cambridge: Polity Press.
- Hoffman, M. J. (2009). ‘Where the states are, environmental NGOs and the UN climate change negotiations’. J. Joachim ve B. Locher (eds), *Transnational Activism in the UN and the EU: a comparative study*. New York & Oxford: Routledge.
- Hulme, D. ve Edwards, M. (1997). *NGOs, States and Donors. Too Close for Comfort?* UK: Palgrave Macmillan Press & Save the Children.
- Joachim, J. ve Locher, B. (2009). *Transnational Activism in the UN and the EU: a comparative study*. New York & Oxford: Routledge.
- Kalaycıoğlu, E. (2003). ‘State and Civil Society in Turkey: Democracy, Development and Protest’. A. B. Sajoo (ed), *Civil Society in the Muslim World*. London: I. B. Tauris Publishers.
- Kaldor, M. (2003). *Global Civil Society: An Answer to War*. Cambridge: Polity Press.
- Keane, J. (1988). *Civil Society and the State, New European Perspectives*. London: Verso.

- Keck, M. ve Sikkink, K. (1998). *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kempel, W. (1999). The Negotiations of the Basel Convention on the Transboundary Movement of Hazardous Wastes and their Disposal: A National Delegation Perspective. *International Negotiation*, 4 (3), 411-431.
- Kıraç, C. O. (2006, Haziran). Coast Act to be modified; good or bad for nature? The Monachus Guardian, 9 (1), Erişim 01.01.2012
<http://www.monachus-guardian.org/mguard17/1716mednew.htm#Turkey>".
- Kütting, G. (2000). Distinguishing Between Institutional and Environmental Effectiveness in International Environmental Agreements: The Case of the Mediterranean Action Plan. *The International Journal of Peace Studies*, 5 (1), 15-33.
- Lipschutz, R. D. ve Mayer, J. (1996). *Global Civil Society and Global Environmental Governance*. Albany, N.Y.: State University of New York Press.
- MAP Cooperation with its partners in civil society.
Erişim: 01.11.2011, http://195.97.36.231/acrobatfiles/01WG184_2_Eng.pdf
- Mediterranean Strategy for Sustainable Development, A Framework for Environmental Sustainability and Shared Prosperity.
Erişim: 01.06.2010 & 01.11.2011, http://www.planbleu.org/publications/smdd_uk.pdf
- Mengi, A.ve Algan, N. (2003). *Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme, AB ve Türkiye Örneği*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Migdal, Joel S., Kohli, A. ve Shue, V. (1994). *State Power and Social Forces*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Najam, A. (2005). 'Why environmental politics looks different from the South'. P. Dauvergne (ed), *Handbook of Global Environmental Politics*. Northampton, MA: Edward Elgar.
- Paker, H. (2005). 'Particularistic interactions: state (in)capacity, civil society and disaster management in Turkey'. F. Adaman ve M. Arsel, (eds) *Environmentalism in Turkey: Between Democracy and Development*. UK: Ashgate.
- Paker, H. (2007). Reflection of the state in the Turkish Red Crescent: From Modernization to Corruption to Reform?. *Middle Eastern Studies*, 43 (4), 647-660.
- Princen, T. ve Finger, M. (2004). *Environmental NGOs in World Politics: Linking the Global and the Local*. London & New York: Routledge.
- Raustiala, K. (1997). States, NGOs and International Environmental Institutions, *International Studies Quarterly*, 41 (4), 719-740.
- Report of the First Strategic Partnership Coordination Group Meeting. *Strategic Partnership for the Mediterranean Sea Large Marine Ecosystem (SP-MED-LME)*.
Erişim: 01.06.2010
http://195.97.36.231/acrobatfiles/09SPCG1_Report_eng.pdf.
- Savaş, Y. ve Kıraç, C. O. (2002, Mayıs). Endgame: The Fight for Marine Protected Areas in Turkey. *The Monachus Guardian*, 5 (1),

Erişim: 01.01.2012,

<http://www.monachus-guardian.org/mguard09/09covsto.htm>.

Savaş, Y. (2003). Barcelona Convention slipup has Turkish monk seals disappear from the conservation radar screen. *The Monachus Guardian*, Aralık, 6 (2), Erişim 01.01.2012,

<http://www.monachus-guardian.org/mguard12/1216mednew.htm#Turkey>.

Scholte, J. A. (2005). *Globalization, a critical introduction*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Short, N. (1999). The Role of NGOs in the Ottawa Process to Ban Landmines. *International Negotiation*, 4 (3), 481-500.

Soroos, M. (2005). 'Garret Hardin and tragedies of global commons'. Peter Dauvergne (ed), *Handbook of Global Environmental Politics*. Northampton, MA: Edward Elgar.

Sunar, İ. (1996). 'State, Society, and Democracy in Turkey'. Vojtech Mastny ve Craig Nation, *Turkey Between East and West: New Challenges for a Rising Regional Power*. Colorado: Westview Press.

Strategic Partnership for the Mediterranean Sea Large Marine Ecosystem. Erişim 01.06.2010,

<http://195.97.36.231/acrobatfiles/MAPDocAcrobatfiles/GEF/SPBrochure09Eng.pdf>

Tamiotti, L. ve Finger, M. (2001). Environmental Organizations: Changing Roles and Functions in Global Politics. *Global Environmental Politics*, 1 (1), 56-76.

TÜSEV ve CIVICUS (2011).Türkiye’de Sivil Toplum: Bir Dönüm Noktası, Uluslararası Sivil Toplum Endeksi Projesi Türkiye Ülke Raporu II. İstanbul: TÜSEV Yayınları.