Bülent Duru, "Birleşmiş Milletler, UNEP ve Ekolojik Bunalım", **İnsan, Çevre, Toplum**, Der. Ruşen Keleş, İmge, Ankara, 2016, s. 461-482.

Birleşmiş Milletler, UNEP ve Ekolojik Bunalım

Bülent Duru[*]

Dünya kamuoyunda 'çevre' öteden beri eğitim, sağlık gibi görece önemsiz bir gündem maddesi olarak kabul edilir, ancak bir tanker kazasının gerçekleşmesi ya da bir yavru balinanın kıyıya vurması durumunda gazete ve televizyonlarda yer bulabilirdi. Oysa bugün durum değişti. Özellikle iklim değişikliği sayesinde sorun uluslararası toplantıların, küresel sözleşmelerin gündeminde ilk sıralarda yer almaya başladı. Önceleri yalnızca "çevre kirliliği", sonradan da "çevre sorunları" olarak anılan sıkıntıların, yavaş yavaş ideolojik ve siyasal temelleri de bulunan büyük bir sorunun -küresel ekolojik bunalımın- yalnızca küçük bir parçası olduğunun anlaşılmaya başlanması da bununla ilgilidir. İşte bu bölümün konusunu, çevre sorunlarını dünyanın gündemine getirerek söz konusu değişim sürecinin yaşanmasını sağlayan önemli aktörlerden biri olan Birleşmiş Milletler Örgütü oluşturuyor. Yazı boyunca örgütün çevre sorunlarını ele alış biçimi ve izlediği politikalar sergilenerek, küresel çevre politikasının belirlenmesindeki rolü ortaya konmaya çalışılacaktır.

Birleşmiş Milletler'i Çevre Açısından Nasıl Değerlendirmek Gerekir?

Bir uluslararası örgüt olmanın getirdiği sınırlılıkları bünyesinde barındıran Birleşmiş Milletler'den tek başına küresel çevre sorunlarını gidermesi ve ekolojik bunalıma çare bulmasını beklemek gerçekçi olmayacaktır. Büyük küresel ekonomilerin yönlendirdiği çevre politikası alanında Birleşmiş Milletler gibi bir uluslararası örgütün hareket alanının yalnızca, daha etkili somut kararların alınabilmesi için uygun ortamı yaratmak ve elverişli düzenekleri kurmakla sınırlı kalması doğaldır. Dolayısıyla örgüt bu işlevleri tam anlamıyla yerine getirdiğinde başarılı sayılmalıdır.

[*] Dr., AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi

Bülent Duru, "Birleşmiş Milletler, UNEP ve Ekolojik Bunalım", **İnsan, Çevre, Toplum**, Der. Ruşen Keleş, İmge, Ankara, 2016, s. 461-482.

Örgüt söz konusu işlevi nasıl yerine getirir? En başta, spor, ekonomi, siyaset gibi daha "popüler" konuların yanına küresel ekolojik bunalımın yaşanmasına neden olan sorunları getirebilir; bir anlamda çevre lehine kamuoyu yaratabilir. Bunun gerçekleşebilmesi için tek tek devletlerin ya da araştırma kurumlarının ilgilenmeyeceği ya da mali ve teknik açıdan güçlerinin yetmediği alanlarda kapsamlı bilimsel araştırmalar yaptırması gerekir. Uluslararası kamuoyunun dikkatini çevre sorunlarına çekebilmek ve söz konusu araştırmaları sağlıklı biçimde yürütebilmek için dünyanın dört bir yanındaki ülkelerin çevrelerindeki duruma ilişkin verilerin düzenli bir biçimde toplanması, bir anlamda dünyada yaşanan çevre sorunlarından haberdar olunması önemli bir zorunluluktur. Örgütün bütün bunlardan bir adım öteye gidip uluslararası çevre politikasını daha güçlü biçimde etkileyebilmesi, tek tek devletlerin daha somut kararlar almasını sağlayabilmesi için de küresel ölçekte antlaşmalar hazırlaması beklenir. Devletleri ulusal politikalarında çevresel kaygıları taşıyacak değişiklikler yapmaya, belki de ekonomilerinde olası bir daralmayı gerektirecek bir uluslararası antlaşmaya imza atmaya ikna edebilmek, yukarıda sözü edilen araştırma ve kamuoyu oluşturma işlevlerinin etkin biçimde yerine getirilmesine bağlı olacaktır. Uluslararası bir antlaşmanın hazırlanıp uygulamaya konabilmesi için de imza öncesinde çok sayıda bilgilenme toplantısının ve devlet başkanlarını bir araya getirecek zirvelerin yapılması, imza sonrasında ise üzerinde anlaşmaya varılan kurallara uygunluğu izleyecek düzeneklerin kurulması gerekmektedir.

Birleşmiş Milletler gibi dünya üzerindeki ekonomik ve siyasal güçler dengesinin bir sonucu olarak ortaya çıkan ve etkinliklerini de bu sınırlılıklar içinde gerçekleştiren bir örgütün çevre sorunları karşısında oynadığı rolü değerlendirirken yukarıda sayılan işlevleri yerine getirmedeki performansını ölçüt olarak almak gerçekçi bir yaklaşım olacaktır. Bunun için de, Birleşmiş Milletler'in kurumsal yetersizliğini ve sorunun çözüm yollarında yaşadığı sıkıntıları anlamak, bir anlamda örgütün yapısına ve izlediği politikaların niteliğine biraz daha yakından bakmak gerekecektir.

Örgütün Çevre Sorunlarına İlgisi

Günümüzde çevre sorunları ile ilgili olarak uluslararası alanda gerçekleştirilen toplantı ve sözleşmelerin büyük bölümünde imzası bulunan Birleşmiş Milletler, dünya çapında yaşanan ekolojik bunalımı besleyen sorunların ele alındığı en önemli örgüt olarak karşımıza çıkmaktadır. Oysa bu işleve Birleşmiş Milletler'in görev tanımı içinde değinilmiş değildir. Gerçekten de, II. Dünya Savaşı'nın ardından kurulan örgütün çalışma alanlarını gösteren 1945 yılındaki Birleşmiş Milletler Şartı'nda çevre sorunları ile ilgili herhangi bir hüküm bulunmamakta, yalnızca ilk üç maddesinde ekonomik, toplumsal, kültürel ve insancıl nitelikteki uluslararası sorunları çözmede uluslararası işbirliğinin sağlanmasına katkıda bulunma amacına yer verilmekteydi.

Bülent Duru, "Birleşmiş Milletler, UNEP ve Ekolojik Bunalım", **İnsan, Çevre, Toplum**, Der. Ruşen Keleş, İmge, Ankara, 2016, s. 461-482.

Stockholm Öncesi

Birleşmiş Milletler çevre sorunları ile bilinçli bir biçimde ilgilenmeye başlayıp çevreden sorumlu örgütü UNEP'i[1] (BM Çevre Programı) kurmadan önce, çevre sorunları ile ilgili konular örgütün türlü alanlara yayılmış uzmanlık kuruluşları arasında dağılmış bulunuyor, her kuruluş yalnızca kendi görev alanına girdiği ölçüde çevre sorunları ile ilgileniyordu (Gray, 1990: 293). Tarihi çevrenin korunmasına ilişkin işlevleri dolayısıyla UNESCO'yu[2] dışarıda bırakacak olursak, kuruluş amaçları arasında doğrudan doğruyan bir çevre sorununun geçtiği tek örgüt FAO'ydu.[3] Çalışma alanları içinde "doğal kaynakların korunması ve tarımsal üretim yöntemlerinin geliştirilmesi"nin de bulunması bu örgütü, Birleşmiş Milletler'in kuruluş belgesinde kendisine çevreyle ilgili görev verilen tek uzmanlık kuruluşu yapmıştı. Ancak, "doğal kaynakların korunması" görevinin yalnızca yeterli gıda ve tarım ürünü sağlamaya yardımcı olacak bir yan işlev olarak verildiğini, örgütün bir bütün olarak çevre koruma ile görevlendirilmediğini belirtmek gerekir. Uluslararası çevre politikası bakımından dönemin bir diğer önemli kuruluşu olan UNESCO'nun en önemli etkinliği ise 1948 yılında, türlü devletlerin ve gönüllü örgütlerin katılımıyla dünyanın ilk uluslararası çevre koruma örgütü olan "Uluslararası Doğa Koruma Birliği"ni[4] kurması olmuştur (Conca, 1995: 442, 443; Sands, 2005: 30, 31).

1972 Stockholm İnsan Çevresi Konferansı öncesinde Birleşmiş Milletler'in çevre ile ilgili çalışmaları daha çok kirliliğin önlenmesi ve insan sağlığının korunmasına yönelik uluslararası antlaşmalar hazırlamaya yöneliktir. Örneğin, Ekonomik ve Sosyal Konsey[5] 1949 yılında doğal kaynakların korunması konusunda bir toplantı[6] yapmış; bunu, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 1954 yılında düzenlediği deniz kaynaklarının korunması ile ilgili bir başka konferans izlemiş; yine aynı yıl Uluslararası Denizcilik Örgütü'nün[7] öncülüğünde petrolden kaynaklanan kirliliğin önlenmesi ile ilgili ilk küresel sözleşme gerçekleştirilmiştir. Bunun ardından, 1958 yılında deniz kirliliği ve balıkçılıkla ilgili olarak bir başka uluslararası sözleşme[8] hazırlanmış, 1971 yılında da yalnızca belli bir ekosistemin, sulak alanların korunması üzerine Ramsar Sözleşmesi imzalanmıştır (Sands, 2005: 30–35).

Bu dönemde Birleşmiş Milletler'in etkinliklerinin önemli bir bölümü de nükleer silahlanmanın önlenmesine yönelmiştir. Örneğin Genel Kurul, 1955 yılında atom enerjisi ve radyasyonun etkileri konusunda çeşitli kararlar yayınlamış, bunun sayesinde de 1963 yılında Nükleer

---

[1] United Nations Environment Programme
[2] United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
[3] Food and Agriculture Organization
[4] 1948 yılında "International Union for the Protection of Nature (IUPN)" adıyla kurulan örgütün adı 1956'da "International Union for Conservation of Nature- IUCN" olacaktır.
[5] Economic and Social Council - ECOSOC
[6] United Nations Conference on the Conservation and Utililisation Resources - UNCCUR
[7] International Maritime Organization
[8] High Seas Fishing and Conservation Convention

Denemelerin Yasaklanması Antlaşması[9] gerçekleştirilmiş, 1959 yılında da Antartika'nın barışçıl amaçlarla kullanımı için nükleer deneylerin ve radyoaktif atıkların bırakılmasını yasaklayan Antartika Antlaşması[10] imzalanmıştır

Görülebileceği gibi Birleşmiş Milletler ve ilgili kurumları önceleri yalnızca deniz kazaları, kirlilik, silahsızlanma, atom enerjisi gibi konularda çalışmalar yürütmekteydi; çevre sorunlarının tümünü içeren kapsamlı bir politika geliştirmiş değildi. Buna benzer biçimde, çevrenin korunmasına ilişkin düzeneklerden, araçlardan, yaptırımlardan, standartlardan ya da asıl çalışma konusu çevre sorunları olan bir birimden söz etme olanağı bulunmamaktaydı (Sands, 2005: 34).

1972 Stockholm İnsan Çevresi Konferansı, Birleşmiş Milletler'in çevre sorunlarını ilgi alanı içinde görmesinde ve uluslararası çevre hukukunun gelişiminde bir dönüm noktası olarak kabul edilir. Ancak bu tarihten sonra Birleşmiş Milletler doğrudan doğruya çevre ile ilgilenmek üzere bir birim oluşturacak ve çevre sorunları ile daha yoğun biçimde uğraşacaktır. Yukarıda da değinildiği gibi Birleşmiş Milletler'in çevreye ilişkin etkinlikleri, 1972 Stockholm Konferansı'na değin bütünleşik bir anlayışla, kapsamlı bir politika çerçevesinde gelişmiş değildir. Dönem dönem dünya gündeminde yer alan sorunlar Birleşmiş Milletler'in türlü birimleri tarafından ele alınmış, türlü bilimsel toplantılara, kirliliğin önlenmesine ilişkin antlaşmalara konu yapılmıştır.

Stockholm Sonrası

Birleşmiş Milletler'in çevre sorunlarını gündemine almasında 1972 yılında Stockholm'de düzenlenen İnsan Çevresi Konferansı'nın özel bir yeri bulunmaktadır. Konferans yalnızca dünya kamuoyunun ilgisini çevre sorunlarına çekmekle kalmamış, Birleşmiş Milletler içinde özel olarak çevreden sorumlu bir birimin yani UNEP'in kurulmasını da sağlamıştır. İleride "sürdürülebilir kalkınma" sözü etrafında tartışma konusu haline gelecek olan çevre ve kalkınma arasındaki çelişkiler ve olası çözüm yolları ilk kez bu buluşmada dile getirilmiştir. Konferans sonrasında da çevreye yönelik ilgi sürekli büyümüş, bunun somut göstergesi olarak çevreyle ilgili gönüllü örgütlerin, siyasal hareketlerin ve uluslararası çevre sözleşmelerinin sayısı hızla artmıştır.

Birleşmiş Milletler'in çevre politikaları açısından bu dönemin önemi, 1983 yılında Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından kurulan Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu'nun 1987 yılında "Ortak Geleceğimiz" başlıklı raporla "sürdürülebilir kalkınma" kavramını ortaya atmasıdır. Söz konusu rapordan sonra "sürdürülebilir kalkınma" sözü uluslararası çevre politikalarının anahtar sözcüklerinden biri olacak, küresel sözleşmelerde, devletlerin iç hukuklarında ve akademi dünyasında etkisini güçlü bir biçimde göstermeye başlayacaktır.

[9] Treaty Banning Nuclear Weapons Tests in the Atmosphere, Outer Space, and Urban Water
[10] Antarctic Treaty

Bülent Duru, "Birleşmiş Milletler, UNEP ve Ekolojik Bunalım", **İnsan, Çevre, Toplum**, Der. Ruşen Keleş, İmge, Ankara, 2016, s. 461-482.

Rio Sonrası

1990'ların başları uluslararası çevre politikaları ve Birleşmiş Milletler açısından hareketli bir dönem olarak kayıtlara geçecektir. Dünya Bankası'nın çalışmalarında çevreye yer vermeye başlaması ve küresel çevre sorunlarını mali açıdan desteklemek üzere 1991 yılında Küresel Çevre Fonu'nun[11] (GEF) kurulması bu döneme denk gelmektedir. 1992 yılında Rio de Janeiro'da gerçekleştirilen Çevre ve Kalkınma Konferansı, ikinci büyük küresel çevre zirvesi olarak Birleşmiş Milletler'in çevre için örgütlenmesinde ve uluslararası çevre hukukunun gelişiminde ulaştığı son noktayı göstermektedir. Günümüzde yaygın biçimde benimsenmiş görünen çevre yönetimi ilkelerinin ve küresel koruma düzeneklerinin temelleri büyük ölçüde bu konferansta atılmıştır. Her ne kadar Konferans'ta yalnızca bağlayıcılığı olan iki sözleşme -iklim değişikliği ve biyolojik çeşitlilik konusunda- imzalanabilmişse de, bunların dışında kalan ve "bildirgeler, eylem planları, ilkeler" gibi esnek hukuk belgeleri yoluyla düzenlenen pek çok konunun ileride bağlayıcılığı olan metinlere dönüşmesi yolunda önemli adımlar atılmıştır. Rio Zirvesi'nin Birleşmiş Milletler örgütü içinde çevre konusunda getirdiği en önemli düzenleme 1992 yılında "Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu"nun[12] kurulması olmuştur (Conca, 1995: 451, 452; DeSombre, 2006: 32–34; Duru, 2008).

Rio Konferansı örgütün çevreye bakışında önemli dönüşümlere yol açmıştır. Bu toplantıdan sonra uluslararası toplum "küresel çevre sorunları" olarak bilinen ve ancak bütün dünya devletlerinin gönüllü katılımıyla üstesinden gelinebilecek iklim değişikliği, biyolojik çeşitliliğin kaybı gibi sorunlar için harekete geçmenin zorunluluğuna ikna olmuştur. Birleşmiş Milletler'in başta iklim değişikliği ve biyolojik çeşitliliğin kaybı olmak üzere kapsamlı koruma düzenekleri geliştirmeye başlaması da bu tarihten sonraya denk gelmektedir.

Rio'nun 10. yılında, 2002'de, Johannesburg'da gerçekleştirilen "Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi"[13] ve 20. yılında, 2012'de Brezilya'da yapılan "Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Konferansı"[14] çevre alanındaki son büyük küresel buluşmalar olmalarına karşın, bağlayıcılığı olmayan bildirge ya da eylem planlarıyla küresel çevre politikalarında önemli bir değişiklik getirebilmiş değillerdir.

Birleşmiş Milletler'in Çevre Örgütlenmesi

1972 Stockholm İnsan Çevresi Konferansı'nın Birleşmiş Milletler'in çevre sorunlarını ele alışında bir dönüm noktasını oluşturduğundan söz etmiştik. Dünyanın küresel ölçekteki ilk çevre zirvesini oluşturan bu konferans sonrasında ilk kez yalnızca çevre sorunlarıyla uğraşmak üzere

[11] Global Environment Facility
[12] Commission on Sustainable Development -CSD
[13] World Summit on Sustainable Development
[14] United Nations Conference on Sustainable Development

bir örgüt, UNEP, kurulmuş; Birleşmiş Milletler ilk kez dünya çapında etkili olabilecek bir çevre politikası oluşturma gereğini duymuştur. Günümüzde örgüt çevre ile ilgili faaliyetlerini büyük ölçüde UNEP ile gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Büyük ölçüde diyoruz, çünkü bir yandan UNESCO, WHO,[15] FAO gibi uzmanlık kuruluşları ve yine Birleşmiş Milletler içinde kurulan Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu gibi yardımcı birimler çevre sorunları ile ilgili önemli işlevleri üstlenmiş durumdadırlar. Bundan dolayı Birleşmiş Milletler'in çevre sorunları alanındaki etkinliklerini ya da küresel ekolojik bunalımdaki rolünü değerlendirirken UNEP'in dışındaki örgütlenmeye de göz atmak gerekecektir:

Birleşmiş Milletler, Eğitim, Bilim ve Kültür Kurumu - UNESCO

Birleşmiş Milletler içinde çevre ile ilgili çalışmalarda bulunan uzmanlık kuruluşlarının başında UNESCO gelmektedir. Yukarıda da sözü edilen 1948 yılındaki "Doğal Kaynaklardan Yararlanma ve Koruma Konferansı"[16], 1960 yılındaki "Hükümetlerarası Denizbilim Komisyonu"[17] ile "İnsan ve Biyosfer Programı"[18] ve 1971 yılındaki sulak alanları konu alan Ramsar Sözleşmesi hep UNESCO tarafından yürütülen çalışmalardır. UNESCO'nun ilgisi son dönemde daha çok tarihsel çevreye yönelmiştir. 1972 yılında "Dünya Kültür Mirası Sözleşmesi"ni[19] ve 2001 yılındaki "Denizaltı Kültür Mirasının Korunması Sözleşmesi"ni[20] gerçekleştiren UNESCO aynı zamanda bu sözleşmelerin sekreterliğini de yerine getirmektedir (Sands, 2005: 96–97).

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı - UNDP

1965 yılında gelişmekte olan ülkelerin kalkınma çabalarına destek olmak üzere kurulan UNDP[21] de Birleşmiş Milletler çatısı altında çevre ile ilgili önemli görevleri olan bir diğer programdır. 2001 yılında temel çalışma alanlarına, enerji ve çevre ile gelişmekte olan ülkelerin doğal kaynaklarını koruma kapasitesini geliştirmenin eklenmesi örgütün bu alandaki yerini daha da pekiştirmiştir. GEF'in ortaklarından biri olması da örgütün çevre sorunları alanında etkili bir kurum olmasını sağlamaktadır (Sands, 2005: 85).

Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu - CSD

Birleşmiş Milletler'in çevre ile ilgili oluşturduğu organlar arasında Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu önemli bir yere sahiptir. 1992 Rio Çevre ve Kalkınma Konferansı sonrasında kurulan Komisyon, konferans sırasında alınan kararların, özellikle de Gündem 21'in uygulanmasından sorumludur. Komisyon, Ekonomik ve Sosyal Konsey (ECOSOC) tarafından

---

[15] World Health Organization
[16] United Nations Conference on Conversation and Utilisation of Resources - UNCCUR
[17] Intergovernmental Oceanographic Commission
[18] Man and Biosphere Programme
[19] World Heritage Convention
[20] Convention on the Protection of Underwater Cultural Heritage
[21] United Nations Development Programme

dünyadaki coğrafi dağılım göz önünde bulundurularak seçilen 53 kişiden oluşmaktadır. Bu üyeler ülkelerden bakanlıklar dahil olmak üzere üst düzey temsilcilerden seçildiği için Komisyon'un siyasal gücü çevre ile ilgili diğer birimlere göre oldukça fazladır. Birleşmiş Milletler'in uzmanlık kuruluşları, temsilci göndermeyen diğer ülkeler, gönüllü örgütler ve uluslararası kuruluşlar da Komisyon'un çalışmalarına katılabilmektedirler. Sekreterliği New York'ta bulunan Komisyon her yıl toplanarak Rio Konferansı'nda alınan kararların uygulanması sürecini değerlendirmektedir (Sands, 2005: 86-89; Chasek vd., 2006: 55).

Diğer Birleşmiş Milletler Birimleri

Birleşmiş Milletler'in çevreye ilişkin işlevleri bulunan çok sayıda biriminden biri olan Ekonomik ve Sosyal Konsey (ECOSOC), örgüt içindeki uzmanlık kuruluşlarının ve bu arada UNEP ile Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu'nun etkinliklerinin eşgüdümünden sorumludur. Uluslararası Adalet Divanı, çevre alanında verdiği kararlarla uluslararası çevre hukukunun gelişimini etkilemektedir. Yukarıda da değinildiği gibi, 1945 yılında kurulan Dünya Gıda Örgütü aslında kuruluş belgesinde çevre ile ilgili görevler verilen tek Birleşmiş Milletler örgütüdür. Bunların dışında, meteoroloji ve iklimle ilgili çalışmalarda bulunmak üzere 1947 yılında kurulan Dünya Meteoroloji Örgütü[22] ile 1948 yılında kurulan Uluslararası Denizcilik Örgütü[23] ve Dünya Sağlık Örgütü'nü de yine çevreyle ilgili Birleşmiş Milletler kuruluşları arasında saymak gerekmektedir.

Yazının başında da değinildiği gibi, kuruluş yıllarında Birleşmiş Milletler organları ve uzmanlık kuruluşlarının görev tanımlarının içinde çevre sorunlarına yer verilmiş değildi. Zaman içinde çevre yıkımlarının, kazaların, silahlanmanın artarak yeni sorun alanlarının ortaya çıkması bu kuruluşları kendi ilgi alanları çerçevesinde çevre ile ilgilenmek zorunda bırakmış, bunun sonucunda da karşımıza yukarıdaki oldukça dağınık tablo çıkmıştır. Bu kadar çok sayıda kuruluşun çevreye ilişkin görevleri yerine getirmesine karşın Birleşmiş Milletler içinde çevre sorunlarını ilgilendiren kimi alanlarda boşluklar göze çarpmaktadır. Sözgelimi, enerji, madencilik ve ulaştırma alanlarında küresel ölçekte sorumlu olan herhangi bir Birleşmiş Milletler kuruluşu bulunmamaktadır (Sands, 2005: 95–100).

Birleşmiş Milletler Çevre Programı - UNEP

Birleşmiş Milletler'in çevre sorunlarına ilişkin etkinliklerini değerlendirirken UNEP üzerinde daha ayrıntılı bir biçimde durmak gerekmektedir. Her ne kadar yetkileri ve mali gücü sınırlı, dolayısıyla küresel çevre politikasını etkileme gücü az olsa da, çevreye ilişkin etkinliklerin büyük bölümünün gerçekleştiği birim olması dolayısıyla UNEP'i mercek altına almak Birleşmiş Milletler'in çevre politikalarını çözümlemeye yardımcı olabilir.

[22] World Meteorological Organization
[23] International Maritime Organization

Bülent Duru, "Birleşmiş Milletler, UNEP ve Ekolojik Bunalım", **İnsan, Çevre, Toplum**, Der. Ruşen Keleş, İmge, Ankara, 2016, s. 461-482.

UNEP, Stockholm İnsan Çevresi Konferansı'nda uluslararası alanda çevreden sorumlu kapsayıcı bir örgütlenme gereksiniminin gündeme gelmesinin ardından, çevre sorunları konusunda işbirliğini sağlamak, küresel çevrenin içinde bulunduğu durumu izlemek, çevreyle ilgili verileri derlemek ve çevre bilincini artırmak üzere 1972 yılında kurulmuştur. Örgütün kuruluş amaçları ve yerine getirmekle yükümlü olduğu işler açık ve somut bir biçimde belirlenmiş değildir. Daha çok yol gösterici, eşgüdümleyici, kamuoyu yaratıcı, politika belirleyici bir yapılanma olarak tasarlanmış, kendisine yatırıma ya da uygulamaya dönük bir işlev yüklenmemiştir. UNEP'in kuruluş dönemindeki asıl görevi de 1972 Stockholm Konferansı'nın metinlerinden biri olan 109 maddelik eylem planının yerine getirilmesi olmuştur (Hardy, 1973: 236; Gray, 1990: 294). Zirvede yaşanan gelişmiş-az gelişmiş ülkeler çatışmasının bir sonucu olarak örgütün merkezi olarak Nairobi (Kenya) seçilmiştir. Bugün UNEP'in uluslararası çevre hukuku ve politikasının gelişmesinden sorumlu önemli bir örgüt konumunda bulunduğu söylenebilir.

Uluslararası çevre hukukunun gelişmesine katkısı, UNEP'in en önemli başarısı olarak kabul edilmektedir. Örgüt bu işlevini türlü uluslararası antlaşmaların, eylem planlarının ve esnek hukuk belgelerinin oluşturulması ve uygulanması sürecine katılarak yerine getirmektedir. Örneğin, Viyana Sözleşmesi (Ozon Tabakasının Korunması), Montreal Protokolü (Ozon Tabakasının Korunması), CITES ve Bonn Sözleşmeleri (Yaban Yaşamının Korunması), Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi, Basel Sözleşmesi (Tehlikeli Atıklar), Stockholm Sözleşmesi (POPs) ve Rotterdam Sözleşmesi'nin (Tehlikeli Kimyasallar) sekreterliğini UNEP üstlenmiş durumdadır. UNEP bunların yanı sıra altı bölgesel deniz sözleşmesi ve çok sayıda eylem planının sekreterliğini de yürütmektedir. Otuzdan fazla çevre antlaşması ve çok sayıda eylem planı bulunan Bölgesel Denizler Programı, UNEP'in başarılı bir çalışması olarak değerlendirilmektedir (Smith II, 1984: 346; Conca, 1995: 451).

Örgüt çeşitli esnek hukuk araçlarının desteklenmesinden de sorumludur. Bunlar arasında, 1978 tarihli doğal kaynakların paylaşımı; denizaşırı madencilik[24]; kara kökenli deniz kirlenmesi[25]; tehlikeli atıkların yönetimi[26]; çevresel etki değerlendirmesi[27] ve kimyasalların uluslararası ticareti[28] üzerine taslak ilkeleri, esnek hukuk belgeleri bulunmaktadır. Çevre alanında araştırma ve izleme etkinlikleri de UNEP'in çalışmaları arasında önemli bir yer edinmektedir. Çok sayıda araştırma merkezine ev sahipliği yapan UNEP'in yayını olan "the Global Environmental Outlook – GEO" en çok saygı duyulan çevresel görünüm raporlarından biri olarak kabul edilmektedir (Tarasofsky, 2002; Ivanova, 2005: 22).

---

[24] 1982 Guidelines Concerning the Environment, Related to Offshore Mining and Drilling Within the Limits of National Jurisdiction, UNEP GC Dec. 10/14 (VI).
[25] 1985 Montreal Guidelines for the Protection of the Marine Environment Against Pollution from Land-Based Sources, adopted by UNEP GC Dec. 13/18 (II).
[26] 1987 Cairo Guidelines for the Environmentally Sound Management of Hazardous Wastes, UNEP GC Dec. 14/25 (1987).
[27] 1987 Goals and Principles of Environmental Impact Assessment, adopted by UNEP GC Dec. 14/25.
[28] 1987 London Guidelines fort he Exchange of Information on Chemicals in International Trade, adopted by UNEP GC Dec. 14/27 (1987) and amended by UNEP GC Dec. 15/30).

Bülent Duru, "Birleşmiş Milletler, UNEP ve Ekolojik Bunalım", **İnsan, Çevre, Toplum**, Der. Ruşen Keleş, İmge, Ankara, 2016, s. 461-482.

Özetle belirtmek gerekirse UNEP küresel çevre politikasında temel ilkeleri belirleyen, eşgüdüm sağlayan, görüşme ortamı oluşturan bir platform olarak işlev görmektedir. Birkaç örnek dışarıda bırakılacak olursa kendisi somut olarak çevre yatırımlarında bulunan bir uluslararası örgüt değildir. Örneğin, en önemli çalışma alanlarından biri olabilecek izleme, denetleme ve veri toplama konusunda bile Dünya Meteoroloji Örgütü ya da Dünya Sağlık Örgütü gibi doğrudan doğruya kendi örgütü aracılığıyla çalışmalarda bulunmamaktadır. Bütün bu işlevleri, Birleşmiş Milletler kurumlarından, diğer örgütlerden, sözleşme sekreterliklerinden, üniversitelerden, bilim kurumlarından ve gönüllü örgütlerden veri toplayarak yerine getirmektedir (Ivanova, 2005: 15). Örgüt ancak son dönemde, özellikle de Küresel Çevre Fonu'nun (GEF) kurulmasından sonra, somut çevre sorunlarını gidermeye, uygulamaya dönük çalışmalara yönelebilmiştir.

UNEP'in Yetersizliği

Birleşmiş Milletler'in çevre sorunları alanında karşılaştığı güçlüklerden biri, UNEP gibi başlı başına çevre sorunları ile ilgilenecek bir birime sahip olmasına karşın, çevre sorunlarının karmaşık niteliğinden ötürü, yetki ve görevlerin çok sayıda kurum arasında dağılmış olmasıdır. Birleşmiş Milletler içinde çevreden sorumlu olan örgüt ve komisyonların yanına, kimi antlaşmalar için oluşturulmuş sekreterlikleri, ikili ya da bölgesel sözleşmeler uyarınca kurulmuş yapıları, gönüllü örgütleri, araştırma kuruluşlarını vb. eklediğimizde ortaya hayli karışık bir tablo çıkmaktadır. Kimi görevlerin birden fazla kuruluşun görev alanına girmesi bir sorun iken, bunun tam tersi olarak kimi görevlerin hiçbirinin yetki alanına girmemesi, bir anlamda ortada küresel düzeyde kimi çevre sorunlarını ele alacak yetkili bir örgütün bulunmaması bir diğer sorunu oluşturmaktadır. Yukarıda belirtildiği gibi, enerji, ulaştırma ve madencilik alanında böyle bir durum söz konusudur. Ancak UNEP gibi çevre sorunları alanında merkez olması beklenen bir örgüt, kendisinden köklü ve güçlü örgütler arasında eşgüdüm ve işbirliğini sağlayamamaktadır. Örneğin, küresel çevre sorunları için gereken kaynağın sağlanması amacıyla Küresel Çevre Fonu'nun (GEF) kaynaklarının kullanılmasında Dünya Bankası, UNDP ve UNEP'e göre daha çok söz sahibidir (Mishe ve Riberio, 1998: 342, Duru, 2003). Buna benzer biçimde UNEP'in ekolojik bunalımın sorumlulukları arasında bulunan büyük çok uluslu şirketlerin çevreye verdikleri zarara ilişkin olarak da herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır (Mishe ve Riberio, 1998: 342).

UNEP, 1980'lerde, özellikle de Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu[29] kurulduktan sonra güç yitirmeye başlamıştır. Örneğin, 1992 Rio Konferansı Sekreterliğine o dönemde UNEP'in başkanı Mustafa Tolba'nın yerine Maurice Strong'un atanması bunun göstergelerinden biri olarak değerlendirilmektedir. UNEP, buna benzer biçimde, Birleşmiş Milletler içinde sonradan oluşturulan örgüt ve kurullar üzerinde de denetim kuramamıştır. Örneğin 1991'de küresel çevre sorunlarına mali kaynak sağlamak üzere Küresel Çevre Fonu (GEF) ile 1992'de Gündem 21'in izlenmesini, eşgüdümünü ve uygulamasını sağlamak üzere "Sürdürülebilir Kalkınma

[29] World Commission on Environment and Development

Komisyonu"nun[30] kurulmasının UNEP'i geri plana ittiği düşünülmektedir. (Conca, 1995: 451; Ivanova, 2005: 21, 54; Chasek vd., 2006).

UNEP'in günümüzde küresel çevre politikasının uygulanmasındaki yerine bakıldığında ilk anda büyük ölçüde kuruluş amaçlarına uygun bir rol üstlendiği görülebilir. Gerçekten de örgüt, çevrenin durumu üzerine araştırmalar yapmakta, ortaya çıkan çevre sorunlarına ilişkin yol gösterici rehberler yayımlamakta, politika önerilerinde bulunmakta, Birleşmiş Milletler'in düzenlediği çevre antlaşmalarının ve toplantılarının eşgüdümünü gerçekleştirmekte ve Bölgesel Denizler Programı'nı uygulamaya koymaktadır. Ancak bütün bunlara rağmen örgütün kendisine verilen geniş kapsamlı görevleri etkin biçimde yerine getirdiği ve küresel çevre politikası alanında etkin bir aktör durumunda olduğu söylenemez.

Örneğin, uluslararası çevre hukukunun gelişimi büyük ölçüde UNEP'in kurulmasına bağlı olsa da günümüzde örgüt, çevre sorunları ile ilgili antlaşmalarda üye ülkeler arasında eşgüdüm sağlama işlevini ve uluslararası çevre hukukunun uygulanması için gerekli ortamı yaratma görevini beklentilere denk düşecek biçimde yerine getirememektedir (Bacon, 1974: 255; Petsonk, 1990). Oysa Birleşmiş Milletler gibi bir uluslararası örgütün çevreden sorumlu biriminin bu alanda daha güçlü, daha başat, daha etkin bir kurum olması beklenirdi.

Çok sayıda uluslararası antlaşmanın sekreterliğini yerine getirmekte olan UNEP'in Birleşmiş Milletler'in çevre antlaşmaları dizisindeki etkisinin nicelik ve nitelik açısından oldukça sınırlı olduğu söylenebilir. Birleşmiş Milletler'in çevreye ilişkin uluslararası düzenlemelerinin sayısı oldukça kabarık olmasına karşın UNEP bunların çoğunda söz sahibi değildir. Bundan daha önemlisi de, günümüzdeki çevre tartışmalarını tek başına sürükleyen önemli antlaşmalarda, örneğin iklim değişikliği düzeninde, önemli bir aktör olarak yer alamamaktadır. Bir anlamda UNEP Birleşmiş Milletler'in diğer örgütleri, örneğin Uluslararası Denizcilik Örgütü, Uluslararası Çalışma Örgütü[31] gibi alanında merkezi konuma gelip uluslararası antlaşmaları yönlendirememiştir. Antlaşmalar UNEP'in girişimiyle başlatılmış olsa bile, başta iklim değişikliği konusunda olmak üzere pek çok antlaşma kendi sekreterliklerini ve çalışma biçimini oluşturup UNEP'ten bağımsız bir biçimde işlevini sürdürmektedir. Küresel nitelikli çevre antlaşmaları kendi gelişimlerini UNEP'ten özerk bir biçimde sürdürdükleri için de örgütün bunlar üzerinde eşgüdüm kurma olanağı bulunmamaktadır. Bundan ötürü çoğunlukla dönemsel gereksinim ve sorunlara göre birbirine çok yakın konularda ayrı ayrı çok sayıda toplantılar düzenlenmekte, kurumsal düzenlemelere gidilmekte ya da çevre antlaşmaları imzalanmaktadır. Bütün bunların sonucunda çevre sorunları karşısında küresel düzeyde başlatılan çabalar parçalı bir görünüm sunmakta; örneğin, iklim değişikliği, biyolojik çeşitlilik ve çölleşme gibi birbiriyle önemli bağlantılar bulunan sorunlar, uluslararası çevre politikası alanında birbirinden bağımsız, eşgüdümden uzak biçimde ele alınmaktadır (Ivanova, 2005: 7, 24–25; Simonis, 2007: 308–309).

[30] Commission on Sustainable Development
[31] International Labor Organization

Bülent Duru, "Birleşmiş Milletler, UNEP ve Ekolojik Bunalım", **İnsan, Çevre, Toplum**, Der. Ruşen Keleş, İmge, Ankara, 2016, s. 461-482.

UNEP'in uluslararası çevre politikasında geri planda kalmasının nedenlerinden biri de, örgütün kendi politikalarını uygulamaktan çok, üye ülkelerin gereksinmelerini ve isteklerini karşılamaya, onları birbirleriyle uyumlaştırmaya dönük bir tür eşgüdümcü örgüt olarak etkinliklerini sürdürmesidir (Ivanova, 2005: 8).

UNEP'in küresel bir çevre örgütü olarak yetersiz kalmasının ardında Birleşmiş Milletler içinde bir uzmanlık kuruluşu olarak yapılandırılmaması, mali ve yönetsel açıdan güçlü bir konumda bulunmaması ve merkez olarak Afrika'nın seçilmiş olması bulunuyor.

Uzmanlık Kuruluşu Olmaması

UNEP'in uluslararası çevre politikasında güçlü bir aktör olarak yer alamamasının nedenlerinin başında UNEP'in Birleşmiş Milletler içinde bir 'uzmanlık kuruluşu' değil de 'program' olarak kurulması gelmektedir. Burada, uzmanlık kuruluşlarının Birleşmiş Milletler'den bağımsız biçimde örgütlenip çalıştıklarını, programlarınsa Genel Kurul'un yardımcı organları olduklarını, yetkilerinin sınırlı tutulduğunu belirtmek gerekiyor. Oysa UNEP, Stockholm Konferansı'ndan hemen sonra uzmanlık kuruluşlarının üstünde, doğrudan merkeze bağlı, diğer kurumların çalışmalarını yukarıdan görüp eşgüdümleyen, esnek hareket edebilen bir örgüt olarak kurulmuştu; bir başka deyişle, örgüt kurulurken bilinçli olarak onu zayıf yetkilerle donatma gibi bir amaç yoktu. UNEP, kuruluş yıllarında arzulandığı gibi uluslararası çevre politikasını yönlendirebilecek güçlü bir aktör haline gelemedi. Örgütsel ve mali açıdan yeterince güçlü olmamasından dolayı, kendisinden daha köklü ve güçlü uzmanlık kuruluşlarının çevre alanında aldığı kararlar üzerinde bir eşgüdüm sağlama işlevini yerine getiremedi. UNEP'ten önce kurulan ILO, FAO, UNESCO gibi büyük ve köklü örgütler de kendi yetki alanlarına sıkıca sahip çıkarak UNEP'in böyle bir işlev edinmesine olanak tanımamışlardır (Conca, 1995: 451; Kaplan, 1997: 140–143; Ivanova, 2005). 2012 yılında gerçekleştirilen Rio+20 Konferansı görüşmelerinde Avrupa Birliği ülkelerinin UNEP'in bir uzmanlık kuruluşu olarak yeniden örgütlendirilmesi önerisinin yaşama geçirilemediğini de eklemek gerekir.

Mali ve Yönetsel Sorunlar

UNEP'in uluslararası çevre politikası arenasında zayıf bir yönetsel aktör olarak kalmasında mali ve yönetsel yetersizliklerinin önemli bir yeri bulunmaktadır (Kaplan, 1999: 141). Örgüt, diğer uluslararası kuruluşlar gibi düzenli bir gelir kaynağına sahip bulunmamakta; bütçesi Birleşmiş Milletler'den aktarılan paylar ve esas olarak üye ülkelerden gelen gönüllü katkılarla belirlenmektedir. Bunun doğal sonucu da, UNEP'in gelirlerinin her yıl değişkenlik göstermesi (Tarasofsky, 2002) ve örgüt politikalarının mali destek sağlayan gelişmiş ülkelerin istekleri doğrultusunda belirlenmesi olmaktadır. UNEP'in bütçesinin diğer uluslararası örgütlerle karşılaştırılamayacak kadar düşük olduğunu da belirtmek gerekir. Diğer uzmanlık kuruluşlarının ve uluslararası örgütlerin bütçeleri milyar dolarları bulmaktayken UNEP'in yıllık bütçesi yalnızca milyon dolarla ifade edilmekte (Perry, 2012: 8; UNEP, 2015: 35); örneğin bir Boeing 747'nin bedeline bile erişememektedir (Bosselmann, Brown, Mackey, 2012: 29).

Bülent Duru, "Birleşmiş Milletler, UNEP ve Ekolojik Bunalım", **İnsan, Çevre, Toplum**, Der. Ruşen Keleş, İmge, Ankara, 2016, s. 461-482.

Nairobi'nin Merkez Seçilişi

UNEP'in ekonomik ve siyasal alanda üst düzeyde kararların alındığı Batının büyük başkentlerinden birinde değil de Afrika'da örgütlenmeye gitmesinin olumsuz bir sonucu, siyasal gelişmelere gerektiği gibi müdahale edememesi, çevreyle ilgili uluslararası örgütler üzerinde yeterince denetim kuramaması olmuştur. Oysa Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 1972'de aldığı kararla UNEP'e merkez olarak Nairobi'nin seçilmesinin simgesel bir anlamı vardı; bir yönüyle bu karar az gelişmiş ülkelerin Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nda kazandığı küçük bir başarı olarak değerlendirilebilirdi. İlk bakışta örgütün yoksul dünyanın sorunlarını daha yakından görmesine olanak tanıması nedeniyle olumlu olarak değerlendirilebilecek bu karar, zaman içinde UNEP'in gücünü sınırlayan bir engele dönüşmüştür. Örgütün üst düzey siyasal ve ekonomik kararların alındığı, uluslararası antlaşmaların tartışıldığı ve küresel çevre politikasının alacağı yönün belirlendiği kurum ve düzeneklere uzak kalışı pek çok sorunu da beraberinde getirmiştir. Diğer uluslararası örgütlerin uzmanlarıyla görüşme yapılamaması, çevre antlaşmalarının hazırlanması sürecine etkin bir biçimde katkı sunulamaması ve Nairobi'de çalışacak nitelikli uzman bulunmasında sıkıntı yaşanması bunların başında gelmekteydi (Ivanova, 2005: 8).

UNEP'te Reform Gereksinimi

Yazı boyunca anlatılmaya çalışıldığı gibi, küresel düzeyde çevre politikasının oluşturulması sürecinde çok sayıda uluslararası örgüt ve kurul bulunuyor. Kuşkusuz bunlara, tek tek devletler, çok uluslu şirketler ve gönüllü örgütler de eklenebilir. Birleşmiş Milletler ve onun çevreden sorumlu örgütü UNEP ise bu karmaşık düzeneğin eşgüdümünü sağlayabilme gücünden uzak bir görünüm sergiliyor. Bu yüzden, 'çevre alanında küresel düzeyde güçlü bir örgüt kurulması' gereğine ilişkin öneriler uluslararası toplantıların gündemine sık sık gelmektedir.

Aslında UNEP'in içinde bulunduğu yetersizliklere çözüm bulmak üzere geliştirilen politika önerilerinin geçmişi çok da eskiye gitmiyor. 1997'de Yönetim Kurulu, Nairobi Bildirgesi'ni[32] yayınlayarak UNEP'in Birleşmiş Milletler içinde çevre alanında en önemli birim olduğunu ve daha da güçlendirilmesi gerektiğini belirtmişti. Daha önce de değinildiği gibi 1999 yılında oluşturulan Küresel Bakanlar Çevre Forumu[33] da UNEP'in siyasal gücünü artırmak üzere geliştirilmişti. Bir anlamda UNEP'in mali ve siyasal gücünün yetersizliği, başta Birleşmiş Milletler olmak üzere uluslararası çevre politikası alanındaki aktörlere çok da yabancı olan bir konu değildi. Bu konudaki tek gelişme 2012'deki Rio+20 konferansı çıktılarından olan "İstediğimiz Gelecek"[34] başlıklı raporda, örgütün mali açıdan güçlendirilmesi, Birleşmiş Milletler içindeki ağırlığının artırılması gibi temennilere yer verilmesi olmuştur. Örneğin bu raporun ardından, 2013 yılında, örgütün mali durumunda iyileştirme yapılmış ve üyeleri BM Genel Kurulu tarafından seçilen ve yalnızca kimi ülkelerin temsilcilerinin bulunduğu Yönetim

[32] Nairobi Declaration on the Role and Mandate of the United Nations Environment Programme
[33] The Global Ministerial Environment Forum - GMEF
[34] The Future We Want

Kurulu[35], bütün üye ülkelerin temsil edildiği Birleşmiş Milletler Çevre Assamblesi'ne[36] dönüştürülmüştür (Mazlum, 2012; Delreux T. 2014: 72, 73).

UNEP'in bütün çevre sorunlarıyla aktif olarak ilgilenecek bir yapıya dönüştürülmesi ya da çok daha geniş yetkilere ve mali güce sahip olacak şemsiye niteliğinde bir çevre örgütü kurulması düşüncesi dönem dönem kimi akademisyenler ve siyasetçiler tarafından dile getirilmektedir. Bu doğrultuda, Dünya Çevre Örgütü[37], Küresel Çevre Örgütü[38] ve Küresel Çevre Mekanizması[39] gibi öneriler dile getirilmektedir (Ivanova, 2005: 12).[40] Buna benzer biçimde, Dünya Ticaret Örgütü'ne denk düşecek bir Küresel Çevre Örgütü'nün kurulmasını önerenler olduğu gibi (Simonis, 2007) kimi liberal çevrelerde de UNEP'in 21. yüzyılın Çevresel Bretton Woods'ları olması beklentisi bulunmaktadır (Halle, 2007: 2). Bunların dışında Uluslararası Adalet Divanı"na benzer biçimde, ülkelerden ve bireylerden gelecek şikâyetleri değerlendirecek, Birleşmiş Milletler'e bağlı bir Uluslararası Çevre Mahkemesi kurulması önerisine de yer verilmektedir.

Bir dünya çevre örgütünün kurulması düşüncesine Avrupa Birliği'nin, özellikle de Almanya ve Fransa'nın yakın durduğu bilinmektedir. Örneğin 1997 yılında Rio+5 görüşmelerinde Başbakan Helmut Kohl, çekirdeğini UNEP'in oluşturacağı kapsamlı bir çevre örgütünden söz etmiş, 1998'de de Fransa Cumhurbaşkanı Jacques Chirac, bir Dünya Çevre Örgütü'nün kurulmasından yana tavır almıştı. 1999 Lahey Bildirisi'ne imza atan 24 ülke de, özellikle iklim değişikliği görüşmelerinde, "karar verme süreçlerinde rol alabilecek ve oybirliğinin sağlanamadığı durumlarda etkili olabilecek" bir yeni örgütün kurulmasını savunmuşlardı (Simonis, 2007: 304–305). Bu görüş son yıllarda tekrar gündeme gelmiştir. Örneğin, Avrupa Birliği, 2005 yılında, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 58. oturumundan sonra, UNEP'in Birleşmiş Milletler Çevre Örgütü'ne[41] dönüştürülmesi önerisinde bulunmuş, bu öneriyi 2007 yılında tekrar gündeme getirmiştir. Söz konusu örgütün UNEP'in, örgütsel ve mali açıdan geliştirilerek, bir uzmanlık programına dönüştürülmesi yoluyla kurulması tasarlanmaktadır. Böylece Birleşmiş Milletler Çevre Örgütü, yönetsel ve mali açıdan güçlenecek ve Birleşmiş Milletler'den bağımsız biçimde hareket edebilecektir (Meyer-Ohlendorf ve Knigge, 2007: 124). Eylül 2009'da da Almanya Başbakanı Angela Merkel ile Fransız Cumhurbaşkanı Nicolas Sarkozy Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri Ban Ki-moon'a bir mektup yazarak bir "Dünya Çevre Örgütü" kurulması isteğini yinelediler. Ancak bütün bu reform çağrılarına karşın UNEP'in yapısında kökten değişikliğe gidecek kapsamlı bir düzenleme yapılamamıştır.

Sonuç

[35] Governing Council
[36] United Nations Environment Assembly - UNEA
[37] World Environment Organization - WEO
[38] Global Environmental Organization - GEO
[39] Global Environmental Mechanism - GEM
[40] Söz konusu öneriye ilişkin bir örnek için bkz. Udo E. Simonis, "Küresel Çevre Yönetimi: Bir Dünya Çevre Örgütü Kurulması Gereği Üzerine", Çev. Bülent Duru, Ruşen Keleş'e Armağan, V. Kitap: Çevre ve Politika, Der. Ayşegül Mengi, İmge, Ankara, 2007.
[41] UN Environment Organization - UNEO

Bülent Duru, "Birleşmiş Milletler, UNEP ve Ekolojik Bunalım", **İnsan, Çevre, Toplum**, Der. Ruşen Keleş, İmge, Ankara, 2016, s. 461-482.

Yaşadığımız ekolojik bunalıma çözüm bulma umuduyla küresel ölçekte başlatılan girişimlerin önemli bölümünün altında Birleşmiş Milletler'in ve onun ilgili kuruluşlarının imzası bulunuyor. Çevre sorunlarının gündeme gelişinde, uluslararası kamuoyunun çevre sorunları ile ilgilenmesinde, önemli sorun alanları için bilimsel araştırma yapılmasında öncü kuruluş hep Birleşmiş Milletler olmuştur. 1972'de çevre sorunlarıyla ilgilenmek üzere bir Çevre Programı'nın -UNEP- kurulmasıyla da küresel düzeyde çevre politikalarının eşgüdümünden sorumlu örgüt konumuna erişmiştir. Birleşmiş Milletler'in çevre sorunları konusundaki rolüne değinirken, en başta örgütün, çevre sorunlarını uluslararası gündeme çekmede oldukça başarılı olduğunu, bildirgeler, ilkeler gibi yol gösterici esnek hukuk belgeleri ile sözleşmeler, protokoller gibi bağlayıcı metinlerin ortaya çıkmasında, bir anlamda uluslararası çevre hukukunun gelişiminde önemli bir rolü olduğunu belirtmek gerekir.

Birleşmiş Milletler'in küresel ekolojik bunalımı yaratan sorunların giderilmesinden çok gündeme getirilmesinde önemli rol oynadığını, ancak çözüme giden yolda gereken siyasal, ekonomik ve yönetsel düzenekleri kurmakta o kadar başarılı olamadığını söyleyebiliriz. Birleşmiş Milletler'in ekolojik bunalım karşısındaki konumunu incelerken, örgüt içi ve dışı olmak üzere iki açıdan bakmak yerinde bir yaklaşım olacaktır. Dışarıdan bakıldığında, Birleşmiş Milletler'in siyasal ve ekonomik açıdan içinde bulunduğu yetersizlikler dolayısıyla çok uluslu şirketlerin, mali kurumların, uluslararası örgütlerin ve devletlerin üstünde önemli bir denetim kuramadığını görüyoruz. Örgütün işlevi daha çok çevre sorunları için araştırma yapmak, kamuoyu oluşturmak ve özel koruma düzenekleri hazırlamakla sınırlı kalmış; iklim değişikliği sorununda çok belirgin bir biçimde görülebileceği gibi bunda da fazla başarılı olamamıştır. Ancak Birleşmiş Milletler'in zaten ekolojik bunalımın ortaya çıkışında önemli sorumlulukları bulunan gelişmiş ülkelerin yönlendirdiği bir uluslararası örgüt olduğunu, kendisinden araştırma yapma, kamuoyu oluşturma ve uluslararası antlaşmaları yürütme gibi görevlerin dışında etkin bir işlev beklenmemesi gerektiğini belirtmekte yarar var. Örgütün bu işlevi gereği gibi yerine getirip getirmediğini sorguladığımızda bu kez örgüt içinden bir bakışla değerlendirme yapmak gerekiyor. Çevre sorunlarının zaman içinde nicelik ve nitelik açısından dönüşüm göstererek Birleşmiş Milletler'in uzmanlık kuruluşlarının hiçbirinin kayıtsız kalamayacağı ekolojik bir bunalıma bürünmesi UNEP'in uluslararası çevre politikası alanında başat bir kurum haline gelmesini engellemiştir. UNEP 1970'lerin başında, bütün çevre sorunları ile ilgili konularda politika üretmek, ülkeler arasında çevre sorunları konusunda işbirliği ve eşdüdüm sağlamak üzere kurulmuştu. Ancak örgütün mali ve yönetsel açıdan içinde bulunduğu güçsüz durum onu uluslararası çevre politikasında etkili bir aktör haline getirememiş, daha güçlü diğer Birleşmiş Milletler birimleri de bu alanda söz sahibi olagelmiştir. Bir bakıma UNEP'in bugünkü yapısıyla var olan durumu daha da karmaşık hale getirdiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Günümüzde uluslararası çevre politikasında eşgüdümü sağlayacak, siyasal ve mali açıdan güçlü bir dünya çevre örgütüne yönelik arayışlar devam etmektedir.

Kaynakça

Bülent Duru, "Birleşmiş Milletler, UNEP ve Ekolojik Bunalım", **İnsan, Çevre, Toplum**, Der. Ruşen Keleş, İmge, Ankara, 2016, s. 461-482.

Bacon, T. C., (1974), "The Role of the United Nations Environment Programme (UNEP) in the Development of International Environmental Law", *The Canadian Yearbook International Environmental Law*, 255-266.

Bosselmann, K., Brown, P. G. and Mackey, B. (2012), Enabling a Flourishing Earth: Challenges for the Green Economy, Opportunities for Global Governance. Review of European Community & International Environmental Law, 21: 23–30.

Chasek, Pamela S., David L. Downie, Janet Welsh Brown (2006), *Global Environmental Politics*, Fourth Edition, Cambridge: Westview.

Conca, Ken (1995), "Greening the United Nations: Environmental Organisations and the UN System", *Third World Quarterly, Vol 16, No 3, 1995.*

DeSombre, Elizabeth R. (2006), *Global Environmental Institutions*, London and New York: Routledge.

Delreux T. (2014), 'The EU and multilateralism in the environmental field. UNEP reform and external representation in environmental negotiations' in Drieskens E., van Schaik L. (eds.), *The EU and Effective Multilateralism: Internal and external reform practices*, Abingdon, Routledge, p. 66-83.

Duru, Bülent (2003), "Dünya Bankası, GEF ve Küresel Çevre Sorunları", *A.Ü.SBF Dergisi*, S.58/2, (Nisan-Haziran), s.79–96.

Duru, Bülent (2008), "Dünya Bankası ve Ekolojik Bunalım", *Ekonomik Kurumlar ve Kavramlar Sözlüğü*, Ed. Fikret Başkaya, Aydın Ördek, Özgür Üniversite, Ankara, s.207–212.

Engfeldt, Lars-Goran (1973), "The United Nations and the Human Environment: Some Experiences", *International Organization*, Vol. 27, No. 3 (Summer, 1973), s.393–412.

Gray, Mark Allan (1990), "The United Nations Environment Prgoramme: An Assessment", *Environmental Law*, Vol. 20, s.291–319.

Halle, Mark (2007), "The UNEP that We Want: Reflections on UNEP's Future Challenges", *IISD Commentary*, October.

Hardy, Michael (1973), "The United Naitons Environment Programme", *Natural Resources Journal*, Vol. 13, s.235–255.

Ivanova, Maria (2005), *Can the Anchor Hold? Rethinking the United Nations Environment Programme for the 21st Century***,** Yale Center for Environmental Law and Policy, September.

Bülent Duru, "Birleşmiş Milletler, UNEP ve Ekolojik Bunalım", **İnsan, Çevre, Toplum**, Der. Ruşen Keleş, İmge, Ankara, 2016, s. 461-482.

Kaplan, Ayşegül, *Küresel Çevre Sorunları ve Politikaları*, Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayını, 1997.

Mazlum, Semra Cerit (2012) "Rio+20 Dünyayı ArzuladığımızGeleceğe Ne Kadar Yaklaştırdı?", *Rio+ 20 Günlük*, 26 Haziran 2012, No2.

Meyer-Ohlendorf, Nils, Markus Knigge (2007), "A United Nations Environment Organization", Lydia Swart, Estelle Perry (eds.), *Global Environmental Governance – Perspectives on the Current Debate*, New York: Center for UN Reform Education, s.124–141.

Mishe, Particia M., Mauricio Andres Riberio (1998), "Ecological Security and the United Nations", Alger, Chadwick F. (ed.), *The Future of the United Nations System*, New York: United Nations University Pres, 1998, s. 315-356.

Perry, Chris (2012) (rapporteur) "Strengthening International Environmental Governance: SystemWide Responses," New York: International Peace Institute.

Petsonk, Carol Annette (1990), "The Role of the United Nations Environment Programme (UNEP) in the Development of International Environmental Law", *International Law & Policy*, 1990, s.351–364.

Postiglione, Amedeo (1990), "A More Efficient International Law on the Environment and Setting Up an International Court for the Environment Within the United Nations", *Environmental Law*, Vol. 20, s. 322–328.

Sandbrook, Richard (1999), "New Hopes for the United Nations Environment Programme (UNEP)?", *Global Environmental Change*, Vol. 9, No: 2, s.171–174.

Sands, Philippe (2005), *Principles of International Environmental Law*, Second Edition, Cambridge: Cambridge University Press.

Simonis, Udo E., (2007), "Küresel Çevre Yönetimi: Bir Dünya Çevre Örgütü Kurulması Gereği Üzerine", Çev. Bülent Duru Ruşen Keleş'e Armağan, V. Kitap: Çevre ve Politika, Der. Ayşegül Mengi, Ankara: İmge.

Smith II, George P. (1984), "The United Nations and the Environment: Sometimes a Great Nations", *Texas International Law Journal*, Vol. 19, s.335–364.

Tarasofsky, Richard G. (2002), "International Environmental Governance: Strengthening UNEP", *International Environmental Governance (Gaps and Weaknesses/Proposals for Reform) Working Paper*, Tokyo: UNU-IAS.

Bülent Duru, "Birleşmiş Milletler, UNEP ve Ekolojik Bunalım", **İnsan, Çevre, Toplum**, Der. Ruşen Keleş, İmge, Ankara, 2016, s. 461-482.

Udo E. Simonis (2007), "Küresel Çevre Yönetimi: Bir Dünya Çevre Örgütü Kurulması Gereği Üzerine", Çev. Bülent Duru, *Ruşen Keleş'e Armağan, V. Kitap: Çevre ve Politika***,** Der. Ayşegül Mengi, Ankara: İmge.

UNEP (2015) , www.unep.org.